



2020/2006(INL)

15.6.2020

ONTWERPVERSLAG

met aanbevelingen aan de Commissie betreffende een EU-rechtskader voor de
beëindiging en ommekeer van door de EU bevorderde ontbossing op
wereldniveau
(2020/2006(INL))

Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid

Rapporteur: Delara Burkhardt

(Initiatief – Artikel 47 van het Reglement)

INHOUD

| | Blz. |
|---|-------------|
| ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT | 3 |
| BIJLAGE BIJ DE ONTWERPRESOLUTIE: | 10 |

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

met aanbevelingen aan de Commissie betreffende een EU-rechtskader voor de beëindiging en ommekeer van door de EU bevorderde ontbossing op wereldniveau (2020/2006(INL))

Het Europees Parlement,

- gezien artikel 225 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
- gezien artikel 114, lid 3, en artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
- gezien de mededeling van de Commissie getiteld “Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) – Voorstel voor een EU-Actieplan” van 21 mei 2003 (COM(2003)0251),
- gezien Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (de “EU-houtverordening”)¹,
- gezien de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG’s) van de Verenigde Naties, en met name doelstelling 15 om de bescherming, het herstel en het duurzaam gebruik van terrestrische ecosystemen te waarborgen, bossen duurzaam te beheren, woestijnvorming tegen te gaan, aantasting van de bodem een halt toe te roepen en terug te dringen, en het verlies van biodiversiteit te stoppen;
- gezien de Overeenkomst van Parijs die is bereikt in het kader van de 21e Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (COP 21),
- gezien de in opdracht van het Directoraat-Generaal Justitie en Consumentenzaken van de Commissie uitgevoerde studie betreffende “due diligence” voor de toeleveringsketen (2020),
- gezien de “European Added Value Assessment on an EU legal framework to halt and reverse EU-driven global deforestation”² van de Europese Parlementaire Onderzoeksdienst (EPRS),
- gezien de conclusies van de Raad en de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de mededeling “Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren” van 16 december 2019,

¹ PB L 295 van 12.11.2010, blz. 23-34.

² “European Added Value Assessment on an EU legal framework to halt and reverse EU-driven global deforestation”, EPRS.

- gezien de Verklaring van Amsterdam “Towards Eliminating Deforestation from Agricultural Commodity Chains with European Countries” van december 2015,
- gezien het VN-programma ter reductie van broeikasgasemissies ten gevolge van ontbossing en bosdegradatie (REDD+),
- gezien het strategisch plan voor bossen van de Verenigde Naties (UN Strategic Plan for Forests, UNSPF) 2017-2030, waarin zes mondiale bosdoelstellingen en 26 geassocieerde doelstellingen worden vastgesteld, die tegen 2030 moeten worden bereikt,
- gezien het VN-Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming, dat op 17 juni 1994 werd aangenomen,
- gezien de door het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) ontwikkelde nationale duurzamegrondstoffenplatforms,
- gezien het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966,
- gezien het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966,
- gezien het Amerikaans Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens van 1969,
- gezien het Afrikaans Handvest van de rechten van de mens en de volkeren van 1987,
- gezien Verdrag nr. 169 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) betreffende inheemse en in stamverband levende volken van 1989,
- gezien het Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volken van 1989,
- gezien de Verklaring van de VN over de rechten van inheemse volkeren van 2007,
- gezien de OESO/FAO-richtsnoeren inzake verantwoordelijke toeleveringsketens in de landbouw,
- gezien de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES) van 1973,
- gezien het Verdrag inzake biologische diversiteit van 1992, en het daaraan verbonden Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid van 2000 en het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik van 2010,
- gezien het “Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services” van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services 2019 van de Verenigde Naties van 6 mei 2019,
- gezien de VN-beginselen inzake verantwoord investeren van 2006,

- gezien de leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten, die in 2011 zijn goedgekeurd door de VN-Mensenrechtenraad, en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, die in 2011 zijn bijgewerkt,
- gezien het speciaal verslag over de klimaatverandering en de bodem van de Internationale Werkgroep inzake klimaatverandering van de Verenigde Naties van 8 augustus 2019,
- gezien zijn resolutie over het beleid van de EU ten aanzien van mensenrechtenverdedigers³, die op 17 juni 2010 werd aangenomen,
- gezien zijn resolutie over palmolie en de ontbossing van regenwouden⁴, die op 4 april 2017 werd aangenomen,
- gezien zijn resolutie over de gevolgen van de internationale handel en het handelsbeleid van de EU voor mondiale waardeketens⁵, die op 12 september 2017 werd aangenomen,
- gezien zijn resolutie over de schending van de rechten van inheemse volkeren in de wereld, inclusief landroof⁶, die op 3 juli 2018 werd aangenomen
- gezien zijn resolutie over transparant en verantwoord beheer van natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden: bossen⁷, die op 11 september 2018 werd aangenomen,
- gezien zijn resolutie over de Europese Green Deal⁸, die op 15 januari 2020 werd aangenomen,
- gezien zijn resolutie over de 15e bijeenkomst van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (COP15)⁹, die op 16 januari 2020 werd aangenomen,
- gezien de mededeling van de Commissie getiteld “Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren” van 23 juli 2019 (COM(2019)0352),
- gezien de mededeling van de Commissie over de Europese Green Deal van 11 december 2019 (COM(2019)0640),
- gezien de mededeling van de Commissie getiteld “EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen” van 20 mei 2020 (COM(2020)0380),

³ Aangenomen teksten, P7_TA(2010)0226.

⁴ Aangenomen teksten, P8_TA(2017)0098.

⁵ Aangenomen teksten, P8_TA(2017)0330.

⁶ Aangenomen teksten, P8_TA(2018)0279.

⁷ Aangenomen teksten, P8_TA(2018)0333.

⁸ Aangenomen teksten, P9_TA(2020)0005.

⁹ Aangenomen teksten, P9_TA(2020)0015.

- gezien de mededeling van de Commissie getiteld “Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem” van 20 mei 2020 (COM(2020)0381),
 - gezien de artikelen 47 en 54 van het Reglement,
 - gezien de adviezen van de Commissie internationale handel, de Commissie ontwikkelingssamenwerking, de Commissie industrie, onderzoek en energie, en de Commissie landbouw en plattelandontwikkeling,
 - gezien het verslag van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (A9-0000/2020),
- A. overwegende dat biologisch diverse bossen, als natuurlijke koolstofputten, onmisbaar zijn in de strijd tegen de klimaatverandering, in overeenstemming met de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs om de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius boven de pre-industriële niveaus en ernaar te streven de temperatuurstijging te beperken tot 1,5 graden Celsius boven de pre-industriële niveaus, alsook voor aanpassing aan de klimaatverandering en voor het behoud van de biodiversiteit;
- B. overwegende dat de consumptie van de Unie bijdraagt tot 10 % van de wereldwijde ontbossing;
1. onderstreept dat circa 80 % van de wereldwijde ontbossing wordt veroorzaakt doordat meer land wordt gebruikt voor landbouw; onderstreept in dit verband dat in de mededeling van de Commissie getiteld “Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren” van juli 2019 wordt onderkend dat de vraag van de Unie naar producten als palmolie, vlees, soja, cacao, maïs, hout en rubber, waaronder in de vorm van verwerkte producten of diensten, in belangrijke mate verantwoordelijk is voor ontbossing, vernietiging van ecosystemen en schendingen van de mensenrechten in de hele wereld;
 2. juicht het toe dat het bedrijfsleven zich meer en meer bewust is van het probleem van wereldwijde ontbossing, alsook van de noodzaak dat bedrijven in actie komen, en van het doen van beloften; onderstreept evenwel dat de beloften van bedrijven om vrijwillig iets aan ontbossing te doen in veel gevallen slechts betrekking hebben op een deel van hun toeleveringsketens en, in ieder geval tot nu toe, onvoldoende zijn gebleken om wereldwijde ontbossing een halt toe te roepen;
 3. stelt vast dat de regelingen voor certificering door derden belangrijk zijn geweest voor het bijeenbrengen van bedrijven en het maatschappelijk middenveld en het ontwikkelen van een gemeenschappelijk begrip van het probleem van ontbossing; concludeert echter dat vrijwillige regelingen voor certificering door derden alléén wereldwijde ontbossing vooralsnog niet hebben kunnen stoppen en omkeren; is van oordeel dat vrijwillige regelingen voor certificering door derden een aanvullend instrument kunnen zijn voor het beoordelen en reduceren van de ontbossingsrisico's, op voorwaarde dat ze wat betreft de duurzaamheidscriteria die eraan ten grondslag liggen, de robuustheid van het certificerings- en accrediteringsproces, onafhankelijke monitoring, de mogelijkheden om de toeleveringsketen te monitoren, en de vereisten inzake de bescherming van

primaire bossen en bevordering van duurzaam bosbeheer goed ontworpen zijn en naar behoren ten uitvoer worden gelegd;

4. bekritiseert dat door te opteren voor uitsluitend certificering door derden in combinatie met etiketten de verantwoordelijkheid voor het kiezen voor ontbossingsvrije producten exclusief bij de consument wordt neergelegd; onderstreept dan ook dat certificering door derden uitsluitend een aanvulling op robuuste zorgvuldigheidsprocessen (“due diligence”) op het niveau van bedrijven kan zijn, maar deze niet kan vervangen;
5. juicht het in dit verband toe dat een groot aantal bedrijven aandringt op Unieregels inzake verplichte “due diligence” in de toeleveringsketens van producten met een ontbossingsrisico;
6. herinnert aan zijn resolutie van 15 januari 2020 over de Europese Green Deal en het verzoek daarin aan de Commissie om onverwijld een voorstel voor een Europees rechtskader op basis van zorgvuldigheidseisen (“due diligence”) voor te leggen, teneinde duurzame en ontbossingsvrije toeleveringsketens voor op de Uniemarkt gebrachte producten te waarborgen, en daarin specifiek aandacht te besteden aan de belangrijkste achterliggende oorzaken van de geïmporteerde ontbossing en, in plaats daarvan, de import te bevorderen van producten die niet tot ontbossing elders leiden;
7. juicht het toe dat de Commissie de intentie uitspreekt om de wereldwijde ontbossing aan te pakken, maar dringt erop aan voor een meer ambitieuze beleidsbenadering te kiezen; verzoekt de Commissie een voorstel voor een EU-rechtskader voor te leggen dat stoelt op verplichte “due diligence”, verslaglegging, openbaarmaking en vereisten inzake de participatie door derden, alsook op aansprakelijkheid en sancties voor de niet-naleving van de verplichtingen door alle bedrijven die voor het eerst producten en derivaten daarvan met een risico voor bossen en ecosystemen op de markt brengen in de Unie, en op de toegang tot rechtbanken en rechtsmiddelen voor de slachtoffers van de niet-naleving van de verplichtingen in kwestie; is van oordeel dat de handelaren op de Uniemarkt zich aan traceerbaarheidsverplichtingen moeten houden, teneinde duurzame en ontbossingsvrije waardeketens te waarborgen, als bedoeld in de bijlage bij deze resolutie; onderstreept dat hetzelfde rechtskader ook moet gelden voor in de Unie gevestigde financiële instellingen die bedrijven financieren die zich bezighouden met het oogsten, winnen, produceren of verwerken van producten en derivaten met een risico voor bossen en ecosystemen;
8. geeft aan dat de producten en derivaten met een risico voor bossen en ecosystemen waarop dit EU-rechtskader van toepassing gaat zijn, gekozen moeten worden op basis van objectieve, op wetenschappelijke inzichten stoelende overwegingen waaruit blijkt dat ze een hoog risico inhouden voor de instandhouding en de gezondheid van bossen en ecosystemen met hoge koolstofvoorraden en veel biodiversiteit, alsook voor de rechten van de inheemse volken en de mensenrechten in het algemeen;
9. onderstreept dat een dergelijk EU-rechtskader niet alleen moet bewerkstelligen dat het oogsten, produceren, winnen en verwerken van producten en derivaten met een risico voor bossen en ecosystemen in het land van oorsprong legaal gebeurt, maar ook op duurzame wijze;

10. beklemtoont dat de plaatselijke gemeenschappen, de inheemse volken, en de land- en milieubeschermers vaak letterlijk strijd moeten voeren om ecosystemen te behouden; vindt het zorgwekkend dat de degradatie en de vernietiging van bossen en andere waardevolle ecosystemen vaak gepaard gaan met mensenrechtenschendingen, of er het gevolg van zijn; dringt er dan ook met klem op aan de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de landeigendoms-, land- en arbeidsrechten, met name van de inheemse volken, op te nemen in het toekomstige EU-rechtskader;
11. geeft aan dat het bedoelde EU-rechtskader ook moet gelden voor ecosystemen met hoge koolstofvoorraden en veel biodiversiteit andere dan bossen, teneinde te voorkomen dat de druk naar deze landschappen wordt verschoven;
12. is van oordeel dat deze verplichtingen voor alle bedrijven moeten gelden die producten en derivaten met een risico voor bossen en ecosystemen (FERC's) in de Unie op de markt brengen, ongeacht hun grootte of plaats van vestiging; is van oordeel dat, op een gefragmenteerde eindmarkt, de participatie van kleinere en grotere bedrijven essentieel is om zowel een daadwerkelijke impact te hebben, als consumentenvertrouwen tot stand te brengen; benadrukt dat het regelgevingskader niet tot onnodige lasten voor kleine en middelgrote producenten moet leiden, of hen de toegang tot markten en de internationale handel onmogelijk moet maken; stelt in dit verband dat de verplichtingen inzake "due diligence", verslaglegging en openbaarmaking evenredig moeten zijn aan het risico dat aan de producten in kwestie verbonden is;
13. beschouwt de EU-houtverordening, en in het bijzonder de daarin opgenomen verplichtingen inzake "due diligence", een goed model voor een toekomstig EU-rechtskader voor de beëindiging en ommekeer van door de EU bevorderde ontbossing op wereldniveau, maar geeft aan dat de tekortschietende tenuitvoerlegging en handhaving ervan betekent dat de verwachtingen ervan grotendeels niet zijn ingelost; is dan ook van oordeel dat lering kan worden getrokken uit de EU-houtverordening, teneinde tot betere regels inzake tenuitvoerlegging en handhaving te komen voor een toekomstig EU-rechtskader voor de beëindiging en ommekeer van door de EU bevorderde ontbossing op wereldniveau;
14. onderstreept dat de wetgeving in kwestie zo moet (en kan) worden ontworpen dat ze aansluit bij de vereisten van de Wereldhandelsorganisatie;
15. onderstreept dat de impact van het verbruik door de Unie van producten met een risico voor bossen en ecosystemen bij elke follow-up (in de vorm van regelgeving of anderszins) en vervolgacties en -maatregelen van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 en de "van boer tot bord"-strategie op passende wijze moet worden aangepakt;
16. verzoekt de Commissie op grond van de artikelen 114, lid 3, en 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een voorstel in te dienen voor een EU-rechtskader voor de beëindiging en ommekeer van door de EU bevorderde ontbossing op wereldniveau, aan de hand van de aanbevelingen in de bijbehorende bijlage;
17. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en bijgaande aanbevelingen te doen toekomen aan de Commissie en de Raad.

BIJLAGE BIJ DE ONTWERPRESOLUTIE:

AANBEVELINGEN BETREFFENDE DE INHOUD VAN HET VERLANGDE VOORSTEL

1. Doel

Het voorstel voor een verordening (het “voorstel”) moet de basis vormen voor de waarborging van een hoog niveau van bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen, zoals natuurlijke bossen en natuurlijke ecosystemen, door ervoor te zorgen dat Uniemarkten en -consumptiepatronen geen negatieve gevolgen hebben voor natuurlijke bossen en ecosystemen, alsook voor de mensenrechten, als gevolg van het oogsten, winnen en produceren van de onder dit voorstel vallende producten.

Het moet voor transparantie en zekerheid zorgen met betrekking tot:

- a. de onder het voorstel vallende producten en hun derivaten die op de interne markt van de Unie in de handel worden gebracht,
- b. de toeleveringspraktijken van alle marktdeelnemers die op de interne markt van de Unie actief zijn,
- c. de productiepraktijken van marktdeelnemers die producten of hun derivaten met een risico voor bossen en ecosystemen (FERC's) oogsten, winnen, leveren en verwerken in de interne markt van de Unie;

Het voorstel moet de verplichting behelzen om zich aan de internationale milieu- en mensenrechtentoezeggingen van de Unie en haar lidstaten te houden, zoals de Overeenkomst van Parijs, de duurzameontwikkelingsdoelstellingen, en mensenrechtenverplichtingen.

2. Toepassingsgebied

Het voorstel moet van toepassing zijn op alle marktdeelnemers, ongeacht hun rechtsvorm, grootte of de complexiteit van hun waardeketens, d.w.z. op alle natuurlijke en rechtspersonen (met uitzondering van niet-commerciële consumenten) die onder het voorstel vallende producten en hun derivaten voor het eerst op de Uniemarkt in de handel brengen. Het voorstel moet gelden voor zowel in, als buiten de Unie gevestigde marktdeelnemers. Marktdeelnemers die niet in de Unie gevestigd zijn, moeten een geautoriseerde vertegenwoordiger mandateren de taken uit te voeren (in overeenstemming met Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad¹).

Alle marktdeelnemers moeten alleen het recht hebben FERC's en hun derivaten legaal op de markt van de Unie in de handel te brengen wanneer zij kunnen aantonen dat er, bij hun eigen activiteiten en bij alle soorten zakelijke relaties die zij met zakenpartners en entiteiten in hun

¹ Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en productconformiteit en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PB L 169 van 25.6.2019, blz. 1).

hele waardeketen hebben (bijv. leveranciers, franchisehouders, vergunninghouders, joint ventures, investeerders, cliënten, contractanten, klanten, consultants, en financiële, juridische en andere adviseurs) ten hoogste een verwaarloosbaar risico is dat de goederen die op de markt van de Unie in de handel worden gebracht:

- afkomstig zijn van land dat verkregen is middels de conversie van natuurlijke bossen of andere natuurlijke ecosystemen,
- afkomstig zijn van natuurlijke bossen en natuurlijke ecosystemen die met degradatie te kampen hebben, en
- geproduceerd worden met, of gerelateerd zijn aan, schendingen van de mensenrechten.

De marktdeelnemers moeten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze normen in hun hele waardeketen worden gerespecteerd.

Het voorstel moet betrekking hebben op alle producten die het vaakst in verband worden gebracht met ontbossing, de degradatie van natuurlijke bossen, en de conversie en degradatie van natuurlijke ecosystemen. Deze producten moeten opgenomen worden op een lijst in een bijlage bij het voorstel en in ieder geval palmolie, soja, vlees, leer, cacao, koffie, rubber en maïs omvatten, alsook alle van deze producten afgeleide halffabrikaten en eindproducten, en producten waarin deze producten verwerkt zijn. Indien derivaten elementen van meer dan één onder het voorstel vallende producten bevatten, moet ten aanzien van elk van deze producten aan de vereisten inzake “due diligence” worden voldaan. Producten die onder Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad² (de “houtverordening”) vallen, moeten ten laatste drie jaar na de inwerkingtreding van het voorstel in het toepassingsgebied ervan worden opgenomen.

De Commissie moet gedelegeerde handelingen vaststellen voor het wijzigen van de lijst van onder het voorstel vallende producten en hun derivaten indien blijkt dat het oogsten, winnen of produceren daarvan negatieve gevolgen heeft voor natuurlijke bossen, natuurlijke ecosystemen of de mensenrechten.

Het voorstel moet ook gelden voor in de Unie gevestigde financiële instellingen die financiering, verzekeringen of andere diensten verstrekken aan marktdeelnemers die zich bezighouden met het oogsten, winnen, produceren, verwerken of verkopen van producten en hun derivaten met een risico voor bossen en ontbossing.

Elke handelaar, d.w.z. elke natuurlijke of rechtspersoon, die in het kader van een commerciële activiteit een onder het voorstel vallend product of derivaat op de interne markt van de Unie verkoopt of koopt dat reeds eerder op de interne markt van de Unie in de handel is gebracht, moet, in de hele toeleveringsketen, identificeren:

² Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (Voor de EER relevante tekst) (*PB L 295 van 12.11.2010, blz. 23*).

- welke marktdeelnemers of handelaren de onder de verordening vallende producten en hun derivaten hebben geleverd; alsmede
- in voorkomend geval, de handelaren aan wie zij de onder de verordening vallende producten en hun derivaten hebben geleverd.

3. Algemene verplichtingen

3.1. Ontbossing en conversie van natuurlijke ecosystemen

Onder het voorstel vallende producten en hun derivaten die op de markt van de Unie in de handel worden gebracht mogen niet leiden tot, of het gevolg zijn van, ontbossing of de conversie van natuurlijke ecosystemen.

Dit houdt in dat FERC's die onverwerkt of als derivaten of als producten die dergelijke producten bevatten in de Unie op de markt worden gebracht niet geoogst, gewonnen of geproduceerd mogen worden van land dat op 1 januari 2008 de status van natuurlijk bos of natuurlijk ecosysteem had, in overeenstemming met de definitie als bedoeld in deel 3.3 ("Definities"), maar dat die status sindsdien heeft verloren als gevolg van ontbossing of conversie.

3.2. Degradatie van natuurlijke bossen en natuurlijke ecosystemen

Onder het voorstel vallende producten en hun derivaten die op de markt van de Unie in de handel worden gebracht mogen niet leiden tot, of het gevolg zijn van, ontbossing of de conversie van natuurlijke ecosystemen.

Dit houdt in dat FERC's die onverwerkt of als derivaten of als producten die dergelijke producten bevatten in de Unie op de markt worden gebracht niet geoogst, gewonnen of geproduceerd mogen worden van land dat op 1 januari 2008 de status van natuurlijk bos of natuurlijk ecosysteem had, in overeenstemming met de definitie als bedoeld in deel 3.3 ("Definities"), en nog altijd die status bezit, maar waar het land wijzigingen heeft ondergaan die op degradatie neerkomen. Het moet alleen mogelijk zijn producten in de Unie in de handel te brengen die geoogst, gewonnen of geproduceerd zijn in overeenstemming met conservatiedoelstellingen en die niet geleid hebben tot het verlies of de degradatie van ecosysteemfuncties op of naast het land waar ze geoogst, gewonnen of geproduceerd zijn.

3.3. Definities

In overeenstemming met het document met voorwaarden van het "accountability framework"³ gelden voor het doel van het voorstel de volgende definities:

Onder **bos** wordt verstaan een stuk grond van meer dan 0,5 hectare met bomen die hoger dan 5 meter zijn en een kroonbedekking van meer dan 10 % hebben, of bomen die deze drempels op

³ Zie <https://accountability-framework.org/wp-content/uploads/2020/03/Definitions-Mar2020.pdf>.

de groeiplaats kunnen bereiken. Grond met een hoofdzakelijk agrarisch of ander grondgebruik valt hier niet onder. Onder bos vallen natuurlijke bossen en aangeplante bossen.

Onder **natuurlijk bos** wordt verstaan een bos dat een natuurlijk ecosysteem vormt. Natuurlijke bossen bezitten veel of de meeste van de kenmerken van een bos dat van nature op de groeiplaats aanwezig is, waaronder soortensamenstelling, structuur en ecologische functie. Tot natuurlijke bossen behoren:

- a. primaire bossen die in de recente geschiedenis niet met grote menselijke ingrepen zijn geconfronteerd,
- b. geregenereerde (tweede groei) bossen die in het verleden met grote ingrepen zijn geconfronteerd (bijvoorbeeld als gevolg van landbouw, veeteelt, aanplant van bomen of intensieve houtkap), maar waar de voornaamste oorzaken van die ingrepen zijn gestopt of aanzienlijk verminderd en het ecosysteem zijn oorspronkelijke soortensamenstelling, structuur en ecologische functies weer grotendeels heeft herwonnen of een status heeft die vergelijkbaar is met andere contemporaine natuurlijke ecosystemen;
- c. natuurlijke bossen onder beheer waar de samenstelling, structuur en ecologische functie van het ecosysteem aanwezig is in de aanwezigheid van activiteiten zoals: i) het oogsten van hout of andere bosproducten, waaronder beheer ter bevordering van hoogwaardige soorten; ii) kleinschalige landbouw met een lage intensiteit in het bos, zoals minder intensieve vormen van “swidden agriculture” (zwerflandbouw) in een bosmozaïek;
- d. bossen met gedeeltelijke degradatie als gevolg van menselijk handelen of natuurlijke oorzaken (bijv. oogsten, brand, klimaatverandering, invasieve soorten, enz.), maar waar het land niet geconverteerd is naar een ander landgebruik en waar de degradatie niet in een permanente reductie van het met bomen begroeide areaal heeft geleid onder de drempels die een bos definiëren, of tot een permanent verlies van andere belangrijke elementen van de samenstelling, de structuur en de functie van het ecosysteem.

Onder **ontbossing** wordt verstaan het verlies van natuurlijk bos als gevolg van: i) conversie naar landbouw of ander gebruik van het land dan bosbouw; ii) conversie naar aangeplant bos; iii) ernstige en permanente degradatie.

Onder **natuurlijk ecosysteem** wordt verstaan een ecosysteem in een gebied dat - wat soortensamenstelling, structuur en ecologische functie betreft - grotendeels gevrijwaard is van grootschalig menselijk ingrijpen, of zich in een dergelijk gebied zou bevinden. Hiertoe behoren door de mens beheerde ecosystemen waar de natuurlijke soortensamenstelling, structuur en ecologische functie grotendeels onaangetast zijn.

Tot natuurlijke ecosystemen behoren:

- a. grotendeels “onaangetaste” natuurlijke ecosystemen die in de recente geschiedenis niet met grootschalig menselijk ingrijpen zijn geconfronteerd;
- b. geregenereerde natuurlijke ecosystemen die in het verleden met grootschalig ingrijpen zijn geconfronteerd (bijvoorbeeld als gevolg van landbouw, veeteelt, aanplant van bomen of intensieve houtkap), maar waar de voornaamste oorzaken van dat ingrijpen gestopt of aanzienlijk verminderd zijn, en het ecosysteem zijn oorspronkelijke

soortensamenstelling, structuur en ecologische functies weer heeft herwonnen of een status heeft die vergelijkbaar is met andere contemporaine natuurlijke ecosystemen;

- c. natuurlijke ecosystemen onder beheer (inclusief veel ecosystemen die als “semi-natuurlijk” zouden kunnen worden gekwalificeerd) waar de samenstelling, de structuur en de ecologische functie van het ecosysteem in belangrijke mate onaangetast is; hiertoe behoren natuurlijke bossen onder beheer, alsook van nature op de groeiplaats aanwezig grasland of begrazingsgebieden die begrazen worden of werden;
- d. natuurlijke ecosystemen die als gevolg van menselijk ingrijpen of natuurlijke oorzaken (bijv. oogsten, brand, klimaatverandering of invasieve soorten) gedeeltelijk gedegradeerd zijn, maar waar geen conversie naar andere landgebruik heeft plaatsgevonden en waar de samenstelling, structuur en ecologische functie van het ecosysteem grotendeels bewaard zijn gebleven of zich naar verwachting op natuurlijke wijze of middels op ecologisch herstel gericht beheer zullen herstellen.

Van deze natuurlijke ecosystemen moet land met ecosystemen met een hoge biodiversiteitswaarde en land met hoge koolstofvoorraden als bedoeld in de punten c) en d) van artikel 29, lid 3, en punt a) van artikel 29, lid 4, van Richtlijn 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad⁴ onder het toepassingsgebied van het voorstel vallen.

Onder **degradatie van bossen en ecosystemen** wordt verstaan een totaal van wijzigingen binnen een bos of een natuurlijk ecosysteem dat een significante en negatieve uitwerking heeft op de soortensamenstelling, structuur of functie ervan, en het vermogen van het ecosysteem reduceert om producten te leveren, de biodiversiteit te ondersteunen, of ecosystemendiensten te verlenen.

Onder **ecosysteemconversie** wordt verstaan een wijziging van een natuurlijk ecosysteem naar andere landbedekking of een significante wijziging in de soortensamenstelling, structuur of functie van het natuurlijke ecosysteem.

De Commissie moet gedelegeerde handelingen vaststellen voor het opstellen en regelmatig actualiseren van een niet-uitputtende lijst van gebieden die onder het voorstel vallen.

3.4. Mensenrechtenschendingen

FERC's die onverwerkt of als derivaten of als producten die dergelijke producten bevatten in de Unie op de markt worden gebracht, mogen niet geoogst, gewonnen of geproduceerd worden indien daarbij sprake is van de schending van in nationale wetgevingen vastgelegde mensenrechten, of van, bij wijze van minimum, in internationale verdragen verankerde mensenrechten, zoals landeigendomsrechten, de rechten van inheemse volken, en het beginsel van vrije, voorafgaande en geïnformeerde instemming als geformuleerd door het Permanente VN-Forum voor inheemse zaken, het recht op water, arbeidsrechten als bedoeld in de basisverdragen van de IAO, en andere internationaal erkende mensenrechten in verband met landgebruik, de toegang tot en de eigendom van land.

⁴ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82).

Bij het oogsten, winnen of produceren van onder het voorstel vallende producten moeten te allen tijde de gemeenschaps- en landeigendomsrechten van de plaatselijke gemeenschappen en inheemse volken in alle vormen in acht worden genomen, ongeacht of het publieke, private, gemeenschaps-, collectieve, inheemse, vrouwen- of gewoonterechten betreft. De formele en gewoonterechten van inheemse volken en plaatselijke gemeenschappen in verband met grond, gebieden en hulpbronnen moeten geïdentificeerd en gerespecteerd worden. Tot deze rechten behoren het recht van eigendom, bezit, gebruik en beheer van de grond, gebieden en hulpbronnen in kwestie.

De onder het voorstel vallende producten mogen niet worden verworven van land waarvan de verwerving en het gebruik gemeenschaps- en landeigendomsrechten aantast. Producten die in de Unie in de handel worden gebracht, mogen in het bijzonder niet worden geoogst, gewonnen of geproduceerd in gebieden waarvan de land- en eigendomsrechten in alle vormen in het bezit zijn van plaatselijke gemeenschappen en inheemse volken en die deze status hebben verloren, tenzij dit het gevolg is van de vrije, voorafgaande en geïnformeerde instemming van de plaatselijke gemeenschappen en inheemse volken in kwestie.

4. Verplichting om schade in waardeketens te identificeren, voorkomen en mitigeren

4.1. “Due diligence”-plicht

Marktdeelnemers moeten alle noodzakelijke maatregelen treffen voor het in hun hele waardeketen (doen) respecteren van de milieu- en de mensenrechten. Dit geldt voor alle soorten zakelijke betrekkingen van het bedrijf met zakenpartners en entiteiten in de hele waardeketen (leveranciers, franchisehouders, vergunninghouders, joint venture, investeerders, cliënten, contractanten, klanten, consultants, en financiële, juridische en andere adviseurs), en voor elke andere niet-statelijke en statelijke entiteit met een rechtstreekse band met zijn bedrijfsactiviteiten, producten of diensten.

Marktdeelnemers moeten hierbij een op risico's gebaseerde benadering van “due diligence” volgen, waarbij de aard en de mate van de “due diligence” overeenkomt met het soort en de kans op risico van negatieve gevolgen. Voor gebieden met een groter risico geldt een versterkte “due diligence”-plicht.

Marktdeelnemers moeten op passende en doeltreffende wijze de volgende maatregelen treffen:

a. In kaart brengen van de hele waardeketen

Marktdeelnemers moeten een volledig overzicht hebben van alle actoren op alle niveaus van hun waardeketen, zij het leveranciers, franchisehouders, vergunninghouders, joint ventures, investeerders, cliënten, contractanten, klanten, consultants, en financiële, juridische en andere adviseurs.

b. Identificeren en beoordelen van daadwerkelijke en potentiële risico voor bossen en ecosystemen in de waardeketens, op basis van de criteria als bedoeld in het voorstel

Marktdeelnemers die nieuwe activiteiten ontplooiën of samenwerking met nieuwe zakenpartners aangaan, moeten de bij de nieuwe toeleveringsketen betrokken actoren identificeren en een beoordeling maken van hun beleid en praktijken, alsook van hun oogst-, productie-, winnings- en productieplaatsen. Voor bestaande activiteiten moeten bestaande negatieve gevolgen en schade, alsook potentiële risico's geïdentificeerd en beoordeeld worden.

Er moeten risicobeoordelingen worden gemaakt van de risico's naar aanleiding van de activiteiten van de marktdeelnemer en de gevolgen daarvan voor het milieu, personen en getroffen gemeenschappen, en niet zozeer van de materiële risico's voor de aandeelhouders.

Marktdeelnemers met een groot aantal leveranciers moeten algemene gebieden identificeren waar het risico van negatieve gevolgen het grootst is, en hun leveranciers - op basis van de bedoelde risicobeoordeling - prioriteren voor "due diligence".

c. Voorkomen en tot een verwaarloosbaar niveau mitigeren van risico's

Mitigerende en preventieve maatregelen kunnen betekenen dat marktdeelnemers een aantal maatregelen moeten nemen, zoals het wijzigen van hun inkooppraktijken om tot de inkoop van andere soorten bosproducten te komen, het wijzigen van contracten met leveranciers, het bieden van ondersteuning aan leveranciers om hun praktijken te wijzigen, enz. Mitigerende maatregelen moeten in eerste instantie gericht zijn op het verbeteren van praktijken in de hele toeleveringsketen. Indien de verbeteringen de risico's in onvoldoende mate reduceren, moet een wijziging van de inkoop- en investeringsbeslissingen worden overwogen.

d. Beëindigen van milieu- en mensenrechtenschendingen

Marktdeelnemers moeten alle activiteiten stoppen die niet-vermijdbare negatieve gevolgen (kunnen) veroorzaken, of tot dergelijke gevolgen (kunnen) bijdragen.

e. Monitoren van de tenuitvoerlegging en de doeltreffendheid van de genomen maatregelen, en het voortdurend verbeteren van de doeltreffendheid van hun "due diligence"

Marktdeelnemers moeten geregeld controleren of hun maatregelen de toegebrachte schade daadwerkelijk reduceren en deze, indien dit niet het geval is, aanpassen of andere maatregelen treffen. Dit systeem moet steunen op kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren, en interne en externe feedback.

f. Integreren van regelingen voor certificering door derden

Regelingen voor certificering door derden kunnen een rol spelen bij de risicobeoordelings- en mitigeringscomponenten van de systemen voor "due diligence" en deze aanvullen, op voorwaarde dat de regelingen qua toepassingsgebied en robuustheid van hun duurzaamheidscriteria geëigend, voldoende transparant, onpartijdig en betrouwbaar zijn. De regelingen voor certificering door derden moeten ook aan specifieke governancecriteria voldoen, zoals onafhankelijkheid van de industrie, het betrekken van sociale en milieubelangen bij de vaststelling van normen, onafhankelijke audits door derden, openbare bekendmaking van auditverslagen, transparantie in alle stadia, en openheid. Marktdeelnemers mogen pas nadat zij het toepassingsgebied en de robuustheid van de duurzaamheids- en governancecriteria aan een beoordeling hebben onderworpen, overwegen om, indien noodzakelijke en relevant, regelingen voor certificering door derden te gebruiken. Regelingen voor certificering door derden laten het beginsel van aansprakelijkheid van de marktdeelnemer overigens onverlet.

g. Rol van vrijwilligepartnerschapsovereenkomsten

De Unie kan vrijwilligepartnerschapsovereenkomsten sluiten met landen (partnerlanden) die FERC's produceren met de juridisch bindende verplichting voor de partijen om een vergunningsstelsel in te voeren en de handel in FERC's aan regels te onderwerpen in overeenstemming met de nationale wetgeving van het FERC-producerende land en de in het voorstel bedoelde milieu- en mensenrechtencriteria. FERC's afkomstig uit partnerlanden waarmee de Unie een vrijwilligepartnerschapsovereenkomst heeft gesloten, moeten voor de toepassing van het voorstel beschouwd worden als producten met een verwaarloosbaar risico.

4.2. Plicht tot het voeren van overleg

Marktdeelnemers dienen:

- a) op passende wijze tijdig en rechtstreeks overleg te plegen met de betrokken en mogelijk betrokken belanghebbenden;
- b) terdege rekening te houden met de standpunten van belanghebbenden bij de opstelling en tenuitvoerlegging van de due diligencemaatregelen;
- c) erop toe te zien dat representatieve vakbonden en werknemersvertegenwoordigers betrokken worden bij de opstelling en tenuitvoerlegging van de due diligencemaatregelen;
- d) een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing in te voeren om werknemers en belanghebbende partijen die over concrete aanwijzingen beschikken de mogelijkheid te bieden de marktdeelnemer op de hoogte te brengen van mogelijke risico's op schade in de waardeketen. De marktdeelnemer moet met deze informatie rekening houden bij zijn due diligenceprocessen.

4.3. Transparantie- en verslagleggingsplicht

Marktdeelnemers dienen op openbare, toegankelijke en passende wijze aan de bevoegde autoriteit verslag uit te brengen van hun processen voor due diligence en overleg, de vastgestelde risico's, de procedures voor risicoanalyse, risicobeperking en risicosanering, en van de uitvoering en resultaten daarvan.

De Commissie dient gedelegeerde handelingen vast te stellen ter bepaling van het formaat, de frequentie en de inhoud van de verslagen. Met name moeten marktdeelnemers verslag uitbrengen van: de vastgestelde risico's en de gevolgen daarvan; de acties die zijn ondernomen om bestaand misbruik te stoppen en het risico op misbruik te voorkomen en te beperken, de resultaten van die acties; de maatregelen en resultaten betreffende het houden van toezicht op de uitvoering en de doeltreffendheid van die acties, waarschuwingen ontvangen via het mechanisme voor vroege waarschuwing en de manier waarop de marktdeelnemer hier rekening mee hield bij het proces van due diligence; daarnaast moet een lijst worden opgesteld van alle dochterondernemingen, onderaannemers en leveranciers, producten en de hoeveelheid en herkomst daarvan. Het nalaten van het tijdig publiceren van complete verslagen moet worden bestraft.

4.4. Documentatieplicht

Marktdeelnemers moeten alle due diligencemaatregelen en de resultaten daarvan op schrift registreren, en deze documentatie op verzoek aan de bevoegde autoriteiten beschikbaar stellen.

4.5. Richtsnoeren van de Commissie

De Commissie dient vrijwillige richtsnoeren op te stellen als aanvulling op de wettelijke verplichtingen die zijn opgenomen in het voorstel, in het bijzonder ter verduidelijking van de

verwachtingen inzake due diligence voor specifieke omgevingen, sectoren of met betrekking tot bepaalde soorten marktdeelnemers, alsmede richtsnoeren voor de integratie van bestaande milieubeheerssystemen, zoals de internationale milieubeheersnorm ISO 14001 of het milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) in de due diligenceprocessen van een marktdeelnemer.

De Commissie dient analyses van regionale hotspots met betrekking tot FERC's te publiceren, om marktdeelnemers te steunen bij het voldoen aan hun due diligenceverplichtingen.

5. Controle, monitoring, handhaving, sancties en toegang tot de rechter

5.1. Publieke handhaving

De lidstaten moeten, overeenkomstig hun nationale recht en nationale praktijk, toezien op het nakomen van bovengenoemde verplichtingen door:

a. Het invoeren van evenredige, doeltreffende en afschrikkende sancties voor niet-naleving van bovengenoemde verplichtingen en voor gevallen waarin niet-naleving van bovengenoemde verplichtingen leidt tot, bijdraagt aan, verbonden is met, of zorgt voor verergering van, misbruik of het risico op milieuschade of schendingen van de mensenrechten. Het zou hierbij kunnen gaan om het volgende:

- i. financiële sancties die evenredig zijn aan de schade aan het milieu en de mensenrechten, de waarde van de desbetreffende grondstoffen en afgeleide producten, en de gedeelde belastinginkomsten en de economische effecten als gevolg van de schending;
- ii. permanente inbeslagname van de betrokken grondstoffen en afgeleide producten;
- iii. onmiddellijke schorsing van de vergunning tot uitoefening van commerciële activiteiten;
- iv. uitsluiting van deelname aan openbare aanbestedingen;
- v. strafrechtelijke sancties voor personen en, indien toegestaan, voor rechtspersonen voor de ernstigste overtredingen.

b. Het aanwijzen van bevoegde nationale onderzoekende en handhavingsautoriteiten ("bevoegde autoriteiten"). De bevoegde autoriteiten moeten erop toezien dat de marktdeelnemers daadwerkelijk de in dit voorstel neergelegde verplichtingen vervullen. Daartoe moeten de bevoegde autoriteiten officiële controles uitvoeren, eventueel volgens een vooraf opgesteld plan, hetgeen ook controles kan omvatten in de gebouwen van marktdeelnemers en controles ter plaatse. Tevens moeten de bevoegde autoriteiten kunnen eisen dat marktdeelnemers waar nodig corrigerende maatregelen nemen. Bovendien moeten de bevoegde autoriteiten zich inspannen om controles uit te voeren als zij beschikken over relevante informatie, met inbegrip van door derden geuite bezwaren.

c. Erop toezien dat burgers het recht hebben niet-naleving aan te klagen bij de gerechtelijke of administratieve autoriteiten. Dit recht moet gelden voor personen of groepen wier rechten en plichten of belangen direct of indirect worden aangetast door het deels of

volledig nalaten door de onderneming van het uitvoeren van haar taken, met inbegrip van werknemers, klanten, consumenten en eindgebruikers, vakbonden, internationale vakcentrales, lokale gemeenschappen, nationale of lokale overheden of instellingen, journalisten, ngo's en lokale maatschappelijk organisaties.

De Commissie dient gedelegeerde handelingen vast te stellen voor de vastlegging van wettelijk verbindende normen en richtsnoeren die gelden voor nationale bevoegde autoriteiten, om een doeltreffende en uniforme tenuitvoerlegging en handhaving van het voorstel in de hele Unie te waarborgen, in het bijzonder met betrekking tot:

- het in een openbaar register vermelden van marktdeelnemers die binnen het bereik van het voorstel vallen;
- het vaststellen van normen voor de kwaliteit en kwantiteit van de nalevingscontroles uitgevoerd door de nationale bevoegde autoriteiten;
- het geven van verdere richtsnoeren over de uitvoering van nalevingscontroles, waaronder richtsnoeren voor nationale bevoegde autoriteiten waarin criteria voor de controles worden omschreven, voor het beter kunnen analyseren en evalueren van het risiconiveau van de producten, en van de documentatie van de gebruikte systemen van due diligence-eisen;
- het vaststellen van richtsnoeren inzake bezwaren van derden, ter vaststelling van voor de hele Unie geldende criteria om te beoordelen of een bezwaar zwaarwegend en geloofwaardig genoeg is om ontvankelijk verklaard te worden, en ter vaststelling van strikte termijnen voor antwoorden van nationale bevoegde autoriteiten op bezwaren van derden;
- het vaststellen van voor de hele Unie geldende criteria om te kunnen specificeren wanneer een marktdeelnemer een mededeling van corrigerende actie of een sancties dient te ontvangen, of wanneer andere sancties van toepassing zijn;
- het vaststellen van verplichtingen voor bevoegde autoriteiten om openbaar verslag uit te brengen van controle- en handhavingsactiviteiten, vastgestelde schendingen en antwoorden op zwaarwegende bezwaren.

5.2. Civiele aansprakelijkheid en toegang tot rechtsmiddelen

a. Civiele aansprakelijkheid

Marktdeelnemers dienen:

- i) gezamenlijk en afzonderlijk aansprakelijk te zijn voor schade veroorzaakt door mensenrechtenschendingen of misbruik op milieugebied, zoals uiteengezet in het voorstel, veroorzaakt, verergerd en aan bijgedragen door of terug te voeren tot economisch afhankelijke of niet-afhankelijke entiteiten;
- ii) aansprakelijk te zijn voor schade veroorzaakt door mensenrechtenschendingen of misbruik op milieugebied, in rechtstreeks verband met hun producten, diensten of activiteiten door middel van een handelsrelatie, tenzij zij kunnen aantonen dat zij hebben gehandeld met de nodige zorgvuldigheid en in de gegeven omstandigheden alle redelijke maatregelen hebben genomen om de schade te voorkomen. Marktdeelnemers

kunnen derhalve van hun aansprakelijkheid bevrijd worden indien zij kunnen aantonen dat zij de nodige zorgvuldigheid hebben betracht om de schade te voorzien en te voorkomen.

b. Leveren van bewijsmateriaal

Indien een eiser redelijkerwijs beschikbare feiten en bewijsmateriaal heeft gepresenteerd die toereikend zijn om de eis te ondersteunen, dient de verdachte bewijs te leveren:

- i) van de aard van zijn betrekkingen met de entiteiten die met de schade in verband gebracht kunnen worden;
- ii) dat hij de nodige zorgvuldigheid heeft betracht en alle redelijke maatregelen heeft genomen om de schade te voorkomen.

c. Toegang tot rechtsmiddelen

Indien een marktdeelnemer nadelige gevolgen voor personen of organisaties veroorzaakt, verergert, ermee in verband gebracht kan worden of eraan bijdraagt, en deze gevolgen niet heeft voorzien of heeft kunnen voorkomen, dient hij te zorgen voor schadeherstel in de vorm van buitengerechtelijke of gerechtelijke herstelmechanismen.

6. Slotbepalingen

6.1. Non-regressie

De tenuitvoerlegging van het voorstel mag op geen enkele wijze aanleiding geven tot verlaging van het algemene niveau van bescherming van de mensenrechten of het milieu. Met name mogen er geen gevolgen zijn voor andere bestaande aansprakelijkheidskaders op het gebied van onderaanneming en toeleveringsketens.

6.2. Gunstiger bepalingen

De lidstaten mogen bepalingen invoeren of handhaven die verder gaan dan de in het voorstel opgenomen bepalingen wat betreft de bescherming van de mensenrechten en de milieunormen in de toeleveringsketen van de FERC.

TOELICHTING

Achtergrond en context

Elk jaar wordt 13 miljoen hectare bos vernietigd¹, en dat is bijna allemaal tropisch oerwoud (96 %). De voornaamste oorzaak (d.w.z. 80 %) van die ontbossing is de uitbreiding van de landbouwgrond². Drie grondstoffen: sojabonen, rundvlees en palmolie zijn verantwoordelijk voor bijna 80 % van de wereldwijde ontbossing³. Andere grondstoffen, zoals cacao of koffie, hebben wereldwijd een kleiner ontbossingseffect. Maar omdat de productie ervan sterk is geconcentreerd in een klein aantal landen, hebben deze grondstoffen in die gebieden een grote voetafdruk en ernstige negatieve gevolgen⁴. De Unie importeert en consumeert tussen de 7 en 10 % van de wereldwijd geconsumeerde gewassen en veeteeltproducten die gepaard gaan met ontbossing in de landen van herkomst⁵. Tevens importeert de Unie een groot deel van de totale productie van grondstoffen die het risico op aantasting van bossen met zich meebrengen, te weten palmolie (17 %), soja (15 %), rubber (25 %), rundvlees (41 %), mais (30 %), cacao (80 %) en koffie (60 %)⁶.

Wat betreft gevolgen voor de klimaatverandering is de wereldwijde ontbossing verantwoordelijk voor ongeveer 12 % van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen (GHG)⁷. Ontbossing leidt ook tot verlies van biodiversiteit, die niet hersteld kan worden door een nieuw bos aan te planten. Daarnaast heeft ontbossing ernstige economische en sociale gevolgen, aangezien 1,6 miljard mensen afhankelijk zijn van hulpbronnen afkomstig van bossen⁸. In landen met een zwakke rechtsstaat worden landeigendomsrechten vaak genegeerd en wordt de inheemse bevolking vaak de toegang tot hulpbronnen afkomstig uit bossen ontzegd, wat desastreuze gevolgen heeft voor de lokale economie.

De Unie zet zich op verschillende niveaus in voor de bescherming van bossen in Europa en elders in de wereld en voor een duurzaam landgebruik, duurzame verandering in landgebruik en duurzame bosbouw, onder meer via de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen, het Akkoord van Parijs en het 7e milieuactieplan.

De Unie heeft reeds een aantal regelgevingsmaatregelen getroffen om het probleem van geïmporteerde ontbossing tegemoet te treden. Het gaat hierbij onder meer om het actieplan van de EU voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) uit 2003,

¹ Europese Commissie, [EU Science Hub, Forestry](#), website.

² [FAO 2016](#)

³ Idem.

⁴ <https://resourcetrade.earth/stories/cocoa-trade-climate-change-and-deforestation#section-183>

⁵ Europese Commissie, [Environment, Studies on EU action to combat deforestation and palm oil](#), website.

⁶ Idem.

⁷ Smith, P. et al. (2014): Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU). In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O. et al. (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

⁸ [FAO](#)

Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad⁹, Verordening (EU) nr. 995/2010¹⁰ (de “houtverordening”), en Richtlijn (EU) 2018/2001¹¹, samen met Richtlijn (EU) 2015/1513¹². Uit verschillende evaluaties is echter gebleken dat deze maatregelen onvoldoende doeltreffend zijn en een te klein toepassingsgebied hebben om de wereldwijde ontbossing te stoppen en ongedaan te maken¹³¹⁴.

Er bestaat echter geen samenhangend rechtskader van de EU dat direct van toepassing is op voedingsmiddelen of diervoeders met gevolgen voor de wereldwijde ontbossing. De Unie heeft haar doelstelling van het 7e milieuoactieprogramma om de bruto ontbossing van tropische bossen tegen 2020 te verminderen niet gehaald. Tegen die achtergrond en gezien recente studies en overlegondes gestart door de Commissie, en tevens gezien academisch onderzoek naar het onderwerp, is het hoognodig dat de Unie regelgeving op dit gebied vaststelt.

Op 23 juli 2019 heeft de Commissie haar mededeling “Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren”¹⁵ goedgekeurd. De nieuwe Commissie heeft duidelijk aangegeven van plan te zijn om het initiatief te nemen tot wetgeving op Unieniveau ter bestrijding van de wereldwijde ontbossing. Dit is nog eens bevestigd tijdens de hoorzittingen van de kandidaat-commissarissen voor het Europees Parlement¹⁶.

Het Europees Parlement heeft de Commissie er regelmatig toe opgeroepen om de aanzet te geven tot meer Uniemaatregelen voor het tegengaan van wereldwijde ontbossing¹⁷¹⁸. Meer specifiek heeft het Europees Parlement de Commissie in zijn resolutie van 16 januari 2020 over COP15 bij het Biodiversiteitsverdrag opgeroepen om wetgeving voor te stellen gebaseerd op due diligence, met als doel te zorgen voor ontbossingsvrije producten op de EU-markt¹⁹.

De rapporteur beveelt aan dat de Commissie (voor het eerst) een wetgevingsvoorstel

⁹ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van 20 december 2005 inzake de opzet van een Flegt-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PB L 347 van 30.12.2005, blz. 1).

¹⁰ Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PB L 295 van 12.11.2010, blz. 23).

¹¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82).

¹² Richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 239 van 15.9.2015, blz. 1).

¹³ Europese Commissie, [Feasibility study on options to step up EU actions against deforestation](#), COWI A/S, 2018, Part I.

¹⁴ Mededeling van de Europese Commissie: Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren, [COM\(2019\) 352 final](#).

¹⁵ Idem.

¹⁶ Europees Parlement, Beleidsafdeling Ondersteuning economische governance, [Toezeggingen gedaan tijdens de hoorzittingen met de voorgedragen commissarissen - Commissie-Von der Leyen, 2019-2024](#), PE 629.837 - November 2019.

¹⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 11 september 2018 over transparant en verantwoord beheer van natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden: bossen ([2018/2003\(INI\)](#)).

¹⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 4 april 2017 over palmolie en de ontbossing van regenwouden ([2016/2222\(INI\)](#)).

¹⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 16 januari 2020 over de 15e bijeenkomst van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (COP15) ([2019/2824\(RSP\)](#))

presenteert inzake verplichte due diligencemaatregelen met betrekking tot het in de Unie in de handel brengen van grondstoffen met risico's voor bossen en ecosystemen.

De rapporteur is van mening dat de houtverordening een goed model kan zijn om op voort te bouwen, waarbij sommige aspecten ervan nog verbeterd kunnen worden. Een van deze verbeteringen houdt in dat de vereisten voor grondstoffen die in de Unie in de handel gebracht worden niet alleen betrekking moeten hebben op de wettigheid van het verkrijgen van de grondstoffen, maar ook criteria inzake duurzaamheid en mensenrechten moeten omvatten. Bovendien moet lering worden getrokken uit de gebrekkige tenuitvoerlegging en handhaving van de houtverordening. De rapporteur stelt daarom voor om een mechanisme voor betere tenuitvoerlegging en handhaving op te nemen in het wetgevingsvoorstel voor een verordening betreffende grondstoffen met een risico voor bossen.

De rapporteur is van mening dat due diligence-eisen voor marktdeelnemers die grondstoffen en derivaten daarvan met risico's voor bossen en ecosystemen in de Unie in de handel brengen noodzakelijk zijn, omdat de maatregelen en vrijwillige toezeggingen van marktdeelnemers gericht op het beperken van de impact op ontbossing van grondstoffen met risico's voor bossen en ecosystemen, en het doorvoeren van vrijwillige maatregelen met betrekking tot de toeleveringsketen tot nu toe vrij beperkt en over het algemeen onbevredigend zijn gebleken²⁰. Uit studies blijkt dat intensiever overheidsoptreden dringend noodzakelijk is²¹.

Dit standpunt is door ondernemingen en ondernemersorganisaties tijdens een groot aantal vergaderingen met de rapporteur onderschreven. Ze gaven aan voorstander te zijn van een verordening van de Unie inzake due diligence voor grondstoffen met risico's voor bossen, ook om commerciële redenen.

Deze wensen worden onderschreven in een studie over de due diligence-eisen in de toeleveringsketen²² die in opdracht van DG Just van de Commissie is uitgevoerd. Volgens deze studie heeft een meerderheid van het bedrijfsleven en andere belanghebbenden (68 %) gereageerd op het feit dat de huidige regelingen voor vrijwillige maatregelen de manier waarop bedrijven hun sociale, milieu- en governance-effecten beheren niet significant hebben veranderd en dat er geen oplossingen zijn voor de slachtoffers.

In de studie wordt ervan uitgegaan dat verplichte due diligencemaatregelen aanzienlijke preventieve voordelen, mogelijkheden tot bescherming en betere toegang tot de rechter in geval van negatieve milieueffecten voor houders van rechten²³ die niet onder de rapportageverplichtingen vallen, mogelijk zouden maken.

Volgens de studie zouden verplichte due diligencemaatregelen de meest positieve sociale, mensenrechten- en milieueffecten hebben, terwijl vrijwillige richtlijnen en rapportage-eisen

²⁰ <https://climatefocus.com/sites/default/files/20171106%20ISU%20Background%20Paper.pdf>

²¹ Lambin, E.F., et al. (2018): The role of supply-chain initiatives in reducing deforestation. *Nature Climate Change* 8, 109-116.

²² British Institute of International and Comparative Law et al. (2020): Study on due diligence requirements through the supply chain. Final report.

²³ Volgens de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zijn de houders van rechten alle mensen of sociale groepen met specifieke rechten jegens de plichtsdragers (staten en andere particuliere actoren) die de verantwoordelijkheid hebben om hun rechten te beschermen en/of te eerbiedigen en die verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de schending ervan (<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>).

waarschijnlijk geen significante positieve impact op mensen of de planeet zullen hebben.

Doel

Op basis van deze redenen wil de rapporteur met het voorstel daarom een hoog niveau van bescherming garanderen van de natuurlijke bossen, de natuurlijke ecosystemen en de mensenrechten, die mogelijk worden beïnvloed door de oogst, de winning en de productie van grondstoffen die het vaakst verband houden met ontbossing, de vernietiging van ecosystemen, de aantasting van bossen en ecosystemen en de schending van de mensenrechten.

De rapporteur is van mening dat het voorstel ook betrekking moet hebben op natuurlijke ecosystemen, omdat anders een verschuiving zou kunnen plaatsvinden naar het in landbouwgrond omzetten van deze gebieden, met even verwoestende gevolgen voor het klimaat en de biodiversiteit. Bovendien moeten de mensenrechten in het voorstel worden opgenomen, aangezien mensenrechtenschendingen een drijvende kracht achter en een gevolg zijn van de vernietiging van bossen en ecosystemen. Het veiligstellen van de pachtrechten van bevolkingsgroepen die van bos afhankelijk zijn komt rechtstreeks ten goede aan de bossen en ecosystemen.

Toepassingsgebied

De rapporteur is van mening dat het voorstel betrekking moet hebben op marktdeelnemers van elke omvang, omdat anders de doelstellingen van de verordening in het gedrang komen door het ontstaan van mazen in de regelgeving. Hetzelfde geldt voor het dekken van de volledige waardeketens van de marktdeelnemers. Het toepassen van de verordening op alle marktdeelnemers, zou in overeenstemming zijn met de richtsnoeren van de Verenigde Naties voor het bedrijfsleven en de mensenrechten, waarin wordt benadrukt dat alle bedrijven de verantwoordelijkheid hebben om de mensenrechten te respecteren. De rapporteur wil benadrukken dat deze verantwoordelijkheid ook van toepassing is op de bescherming van het milieu.

Bovendien moet de verordening betrekking hebben op alle financiële instellingen. Uit een recent onderzoek door Global Witness is gebleken dat in de EU gevestigde financiële instellingen tussen 2013 en 2019 tot de belangrijkste financieringsbronnen behoorden (7 miljard EUR) voor zes agrovoedingsbedrijven die in verband kunnen worden gebracht met de vernietiging van zeer klimaatgevoelige bossen in het Amazonegebied, het Congobekken en Papoea-Nieuw-Guinea²⁴.

De rapporteur is het eens met de bevindingen van de studie waartoe DG Just opdracht heeft gegeven, namelijk dat een breed scala aan bedrijven, waaronder het MKB en financiële instellingen, moet worden opgenomen in een voor de gehele Unie geldend kader van due diligence-eisen²⁵.

²⁴ Global Witness (2020): Why EU action to tackle deforestation should not let finance off the hook.

²⁵ British Institute of International and Comparative Law et al. (2020): Study on due diligence requirements through the supply chain. Final report.

Het ligt ook voor de hand dat de traceerbaarheidsverplichtingen voor goederen en producten die onder het voorstel vallen, ook moeten gelden voor handelaren. Traceerbaarheid maakt het mogelijk om op elk moment vast te stellen welke marktdeelnemer(s) onder de verordening vallende goederen in de handel brengt (brengen) en dus verantwoordelijk is (zijn) voor de toepassing van de due diligence-eisen.

In haar mededeling “Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren” van 2019 concludeerde de Commissie dat, wanneer wordt gekeken naar de ontbossing die in het totale eindverbruik besloten ligt, het verbruik in de Unie ongeveer 10 % van het mondiale aandeel vertegenwoordigt. Dit is vooral het gevolg van de invoer door de Unie van producten als palmolie, vlees, soja, cacao, mais, hout en rubber, onder meer in de vorm van verwerkte producten of diensten. Daarom moeten deze grondstoffen binnen het bereik van de verordening vallen. De voorgestelde maatregelen moeten ook van toepassing zijn op elk product dat ruwe of verwerkte grondstoffen bevat, hetzij als enige input, hetzij in combinatie met andere inputs, om te voorkomen dat de vraag naar dergelijke producten wordt gestimuleerd en het risico bestaat dat de due diligenceverplichting wordt omzeild. De rapporteur merkt op dat de wetenschappelijke kennis over de precieze gevolgen van de invoer van bepaalde grondstoffen voor de situatie van de bossen, de ecosystemen en de mensenrechten nog steeds verder wordt ontwikkeld. De rapporteur stelt daarom voor om het toepassingsgebied van de verordening door middel van een gedelegeerde handeling uit te breiden met andere producten.

Algemene verplichtingen

De rapporteur stelt voor dat de grondstoffen waarop het voorstel betrekking heeft, niet afkomstig mogen zijn uit gebieden die vóór 1 januari 2008 als natuurlijke bossen of natuurlijke ecosystemen kunnen worden geclassificeerd, maar deze status na deze afsluitingsdatum hebben verloren of sindsdien zijn verslechterd.

Door 1 januari 2008 als uiterste datum te nemen, zou het voorstel in overeenstemming worden gebracht met de duurzaamheidsbepalingen van Richtlijn (EU) 2018/2001.

Om natuurlijke bossen, natuurlijke ecosystemen, ontbossing en aantasting van bossen en ecosystemen te definiëren, stelt de rapporteur voor om de definities van het verantwoordingskader en de aanpak van Richtlijn (EU) 2018/2001 te gebruiken voor land met ecosystemen met een hoge biodiversiteitswaarde en een grote koolstofvoorraad. De rapporteur is van mening dat dit erkende concepten zijn die met de reeds bestaande richtsnoeren gemakkelijk kunnen worden toegepast. Bovendien wordt in de definitie van het verantwoordingskader een duidelijk onderscheid gemaakt tussen natuurlijke bossen en boomplantages, en wordt expliciet aandacht besteed aan zowel de omschakeling naar plantages als aan ernstige, voortdurende aantasting.

Om de tenuitvoerlegging te vergemakkelijken, moet de Commissie regelmatig, door middel van een gedelegeerde handeling, een niet-uitputtende lijst vaststellen van de gebieden die onder het voorstel vallen.

Wat de mensenrechten betreft, moeten de marktdeelnemers garanderen dat hun producten niet in verband staan met mensenrechtenschendingen die het vaakst in verband kunnen worden gebracht met ontbossing, vernietiging van ecosystemen en aantasting van bossen en

ecosystemen. Het gaat hierbij om pachtrechten, rechten van inheemse volkeren, vrije, voorafgaande en geïnformeerde instemming, als omschreven door het Permanent Forum van de VN voor inheemse kwesties, het recht op water, arbeidsrechten zoals vastgelegd in de fundamentele IAO-verdragen en andere internationaal erkende mensenrechten in verband met landgebruik, toegang of eigendom.

Due diligenceplicht

Voortbouwend op de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen en de OESO-FAO-richtsnoeren voor verantwoorde landbouwtoeleveringsketens stelt de rapporteur voor om de marktdeelnemers een due diligenceplicht, een plicht tot het voeren van overleg, een transparantie- en rapportageplicht en een documentatieplicht op te leggen.

Bij due diligence moet een op risico's gebaseerde aanpak worden gevolgd. De rapporteur benadrukt dat het volgen van een risicogebaseerde aanpak de marktdeelnemers niet mag verhinderen om in bepaalde contexten of met bepaalde handelspartners te werken, maar hen moet helpen om de risico's van negatieve effecten in een context met een hoog risico doeltreffend te beheren.

Het toepassen van due diligence en de naleving van eisen op dit gebied zijn niet afhankelijk van de landen van herkomst, maar zijn de verantwoordelijkheid van de marktdeelnemers die grondstoffen of afgeleide producten in de Unie in de handel willen brengen. De rapporteur benadrukt dat due diligence-eisen, in tegenstelling tot instrumenten als keurmerken en certificeringen, niet afhankelijk zijn van de voorkeuren van de consument en dus een potentieel hoog niveau van effectiviteit bieden bij het bereiken van de doelstellingen van de regelgeving.

In het kader van de voorgestelde maatregelen zou het rechtmatig in de handel brengen in de Unie alleen mogelijk zijn wanneer de marktdeelnemers als gevolg van hun due diligenceproces kunnen aantonen dat elk geïdentificeerd risico is beperkt, zodat het hoogstens te verwaarlozen is. Bovendien zouden de marktdeelnemers, om de handhaving te vergemakkelijken, verplicht zijn de traceerbaarheid en transparantie van hun toeleveringsketen te waarborgen en verslag uit te brengen over de naleving van de due diligence-eisen, met name op het gebied van risicobeoordeling en risicobeperking.

De rapporteur stelt voor dat de Commissie richtsnoeren ontwikkelt om de marktdeelnemers te ondersteunen bij de uitvoering van deze verplichtingen. Om voor de hele Unie een hoge kwaliteit en vergelijkbare normen voor transparantie en verslaglegging te waarborgen, moet de Commissie gedelegeerde handelingen met betrekking tot deze kwesties vaststellen.

Due diligenceplicht: er moet worden voorzien in een verplichting voor marktdeelnemers om in hun hele toeleveringsketen due diligence te betrachten teneinde risico's en gevolgen op milieu-, sociaal en mensenrechtengebied op te sporen, te voorkomen en te beperken, om te waarborgen dat goederen die in de Unie in de handel worden gebracht, voldoen aan een reeks duurzaamheids- en wettelijke criteria.

Net als bij Verordening (EG) nr. 2173/2005 kunnen ook tussen de Unie en de FERC-producerende landen vrijwillige partnerschapsovereenkomsten worden gesloten. De rapporteur wil echter benadrukken dat de onderhandelingen over vrijwillige

partnerschapsovereenkomsten weliswaar vele jaren in beslag kunnen nemen, maar dat een verplichte due diligenceregeling voor bosbouwproducten sneller in werking kan treden en ook op zichzelf kan staan.

De marktdeelnemers moeten de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van certificeringsregelingen van derden om informatie te geven over de uitvoering van deze verplichtingen. De rapporteur benadrukt echter dat certificeringsregelingen van derden niet in de plaats kunnen komen van de due diligenceplicht en de aansprakelijkheid van de marktdeelnemers. In het licht van de grote verscheidenheid aan mogelijk relevante regelingen van derden en certificeringen moeten de marktdeelnemers een strenge beoordeling uitvoeren aan de hand van de in het voorstel vastgestelde risicocriteria voor bossen en ecosystemen, alvorens te concluderen dat een regeling daadwerkelijk kan bijdragen tot de doelstellingen van het voorstel. De rapporteur wijst erop dat er grote kwaliteitsverschillen bestaan tussen de certificeringsregelingen, waarvan de doeltreffendheid afhangt van een reeks factoren, waaronder het toepassingsgebied, de mate van transparantie en de sterkte van de criteria²⁶, alsmede de vereiste frequentie van de audits en de kwaliteit en onafhankelijkheid ervan. Deze verschillen beperken de mate waarin zij consequent kunnen worden gebruikt als instrument om ontbossing te voorkomen²⁷. Naast de risicocriteria voor bossen en ecosystemen moet bovengenoemde beoordeling ook betrekking hebben op specifieke governancecriteria, zoals onafhankelijkheid van de industrie, het betrekken van sociale en milieubelangen bij de vaststelling van normen, onafhankelijke audits door derden, openbare bekendmaking van auditverslagen, transparantie in alle stadia en openheid. Pas na een dergelijke beoordeling kunnen marktdeelnemers besluiten om, indien nodig en relevant, regelingen van derden toe te passen.

Plicht tot het voeren van overleg: marktdeelnemers moeten met de betrokken belanghebbenden overleg plegen over de vaststelling en uitvoering van hun due diligencemaatregelen en moeten een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing invoeren dat derde partijen in staat stelt de marktdeelnemer te informeren over enig risico op schade in de gehele waardeketen. Derden beschikken vaak over uitgebreide expertise ter plaatse en kunnen de marktdeelnemers helpen bij het vervullen van hun plicht om schade te voorkomen.

Transparantie- en verslagleggingsplicht: marktdeelnemers moeten regelmatig en openbaar verslag uitbrengen over hun due diligenceprocessen, -activiteiten en -resultaten. Het formaat en de elementen van de verslagen moeten in een gedelegeerde handeling worden vastgesteld om de uniformiteit te waarborgen en om selectieve vermelding van feiten in de rapportage door de marktdeelnemers te vermijden. De openbare verslaglegging moet waarborgen dat derden de activiteiten van de marktdeelnemers kunnen controleren.

Documentatieplicht: marktdeelnemers moeten een schriftelijk verslag van al hun due diligencemaatregelen bijhouden om mogelijke inbreuken op de verordening te onderzoeken wanneer er in een later stadium een beschuldiging wordt geuit.

Controle, monitoring, handhaving, sancties en toegang tot de rechter

²⁶ Voigt, M. (Ed.) (2019): Sustainability Certification Schemes in the Agricultural and Natural Resource Sectors, Outcomes for Society and the Environment, London and New York: Routledge.

²⁷ Smit, H., et al (2015): [Implementing Deforestation-Free Supply Chains - Certification and Beyond](#).

De marktdeelnemer zal na toepassing van due diligencenormen een besluit nemen over het in de Unie in de handel brengen van de goederen die onder de verordening vallen. Het in de handel brengen van dergelijke goederen in de Unie zonder dat is vastgesteld dat de hierboven beschreven duurzaamheids- en mensenrechtencriteria en -rechten in acht zijn genomen, moet leiden tot wettelijke aansprakelijkheid van de betrokken marktdeelnemers, in de vorm van blootstelling aan zowel openbare als particuliere handhaving, door respectievelijk de bevoegde administratieve en gerechtelijke instanties en de particuliere partijen die schade hebben geleden.

Daarom moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten toezicht houden op de naleving door de marktdeelnemers van de verplichtingen waarin de verordening voorziet (due diligence, overleg, verslaglegging, documentatie).

Marktdeelnemers moeten strafrechtelijk aansprakelijk zijn voor het niet nakomen van hun verplichtingen. De lidstaten moeten voorzien in evenredige, doeltreffende en afschrikkende sancties voor het niet naleven van de verplichtingen inzake due diligence, overleg, verslaglegging en documentatie, en wanneer het niet naleven van de verplichtingen van de verordening schade aan het milieu of schendingen van de mensenrechten heeft veroorzaakt.

Er moeten op het niveau van de Unie normen en richtsnoeren worden ontwikkeld voor de nationale bevoegde instanties om een doeltreffende en uniforme uitvoering en handhaving van het voorstel in de hele Unie te waarborgen. De rapporteur is van mening dat hiervoor geput kan worden uit de ervaring die is opgedaan met de EU-houtverordening²⁸²⁹.

Derden moeten de niet-naleving van de verplichtingen van de verordening door de marktdeelnemers kunnen aanvechten bij de gerechtelijke of administratieve autoriteiten. Indien een eiser redelijkerwijs beschikbare feiten en bewijsmateriaal heeft gepresenteerd die toereikend zijn om de eis te ondersteunen, dient de marktdeelnemer de bewijslast te dragen.

Marktdeelnemers dienen gezamenlijk en afzonderlijk aansprakelijk te zijn voor schade veroorzaakt door mensenrechtenschendingen en misbruik op milieugebied, en moeten voorzien in beroepsmogelijkheden wanneer schade is toegebracht aan personen of organisaties.

Dat de verplichte due diligenceregels een bepaalde vorm van aansprakelijkheid moeten omvatten, wordt ook ondersteund door de studie van DG Just over due diligence-eisen, volgens welke 73 % van de belanghebbende respondenten de voorkeur geeft aan verplichte due diligence-eisen in combinatie met civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid en/of boetes boven vrijwillige richtsnoeren. De voorkeuren van de brancheorganisaties zijn echter precies het tegenovergestelde.

Financiële gevolgen

De maatregelen in het voorstel hebben meestal geen onmiddellijke gevolgen voor de operationele uitgaven van de EU. De extra kosten die de lidstaten moeten maken om toe te zien op de uitvoering en handhaving van een dergelijke verordening, zullen afhangen van de

²⁸ Germanwatch (2019): Lessons learnt aus der EU-Holzhandelsverordnung für die Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung.

²⁹ WWF (2019): WWF Enforcement Review of the EU Timber Regulation (ETUR).

ationale keuzes inzake de uitvoering, maar kunnen tot een minimum worden beperkt indien deze kosten binnen de structuren van de bestaande begrotingen kunnen vallen, bijvoorbeeld die van de milieu- of douaneagentschappen, de rechtbanken en de rechtsstelsels. Bovendien benadrukt de rapporteur dat de gevolgen voor de overheidsbegrotingen moeten worden afgewogen tegen de positieve gevolgen van het voorstel voor het milieu en de mensenrechten.

Wat de marktdeelnemers betreft, geven de voorlopige bevindingen van de studie over de due diligence-eisen in de toeleveringsketen waartoe DG Just van de Commissie opdracht heeft gegeven, aan dat de kosten van de verplichte due diligence-eisen in vergelijking met de inkomsten van de bedrijven relatief laag lijken te zijn. De bijkomende terugkerende kosten op bedrijfsniveau als percentage van de inkomsten van de ondernemingen bedragen gemiddeld minder dan 0,14 % voor het mkb en 0,009 % voor grote ondernemingen.³⁰

De bevindingen van de studie van DG Just geven bovendien een eerste indicatie dat de kosten van de due diligenceverplichtingen zouden worden gecompenseerd door een EU-verordening, omdat deze zou zorgen voor planningszekerheid, gelijke concurrentievoorwaarden voor marktdeelnemers in de hele Unie en een grotere hefboomwerking door middel van een norm waarover niet kan worden onderhandeld.³¹

Hoewel de bevindingen van de studie van DG Just verwijzen naar de kosten en baten van een sectoroverschrijdende verordening due diligence-eisen op het gebied van mensenrechten en milieu, is de rapporteur van mening dat vergelijkbare kosten en baten kunnen worden verondersteld voor een verplichte due diligenceregeling voor grondstoffen met een bos- en ecosysteemrisico.

De komende studie naar de evaluatie van de Europese toegevoegde waarde zal meer inzicht geven in deze kwestie.

Slotbepalingen

De rapporteur is van mening dat het voorstel als een de minimis-maatregel moet dienen en dat de lidstaten strengere voorschriften voor de bevoorradingketen kunnen invoeren.

³⁰ British Institute of International and Comparative Law et al. (2020), Study on due diligence requirements through the supply chain, PART I: SYNTHESIS REPORT, p. 66.

³¹ Ibidem.