

# De EU als bossenwaakhond: van vrijwillige partnerschappen naar autonome standaarden

Natalie Dobson\*

Eind 2021 presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor een Verordening betreffende ontbossingsvrije producten, die nieuwe eisen stelt voor toegang tot de interne markt van de EU. Volgens de Commissie neemt de EU hiermee haar ‘verantwoordelijkheid’ voor de bijdrage van haar consumptie aan *mondiale* ontbossing. Exporterende landen uiten juist kritiek op de ‘arbitraire en unilaterale’ aanpak van de Unie. Dit artikel analyseert de verschuiving naar steeds verdergaand EU-unilateralisme en reflecteert op deze ontwikkelingen in het licht van de Overeenkomst van Parijs.

## 1 Inleiding

Met de 2019 European Green Deal treedt de EU graag op als koploper in de bescherming van het klimaat en de biodiversiteit. Om haar doelstellingen uit te werken, presenteerde de Europese Commissie in juli 2021 het ‘Fit for 55’-pakket, met ambitieuze voorstellen op onder andere het gebied van emissiehandel, hernieuwbare energie en vervoer.<sup>1</sup> Maar de ambities van de Commissie reiken verder, met hernieuwde aandacht voor het beschermen van de biodiversiteit. Hiertoe werd eind 2021 nog een voorstel gepresenteerd: de Verordening betreffende ontbossingsvrije producten (‘Ontbossingsverordening’).<sup>2</sup> De Ontbossingsverordening moet de huidige Europese Houtverordening gaan vervangen.<sup>3</sup> Waar de Houtverordening illegale houtkap poogt tegen te gaan, is de Ontbossingsverordening gericht op ontbossing in het algemeen. Hiermee reageert de Unie op het ontbreken van bindende internationale regelgeving inzake het be-

schermen van bossen, en geeft het gehoor aan de 2021 COP26 ‘Glasgow Leaders’ Declaration on Forests and Land Use’.<sup>4</sup>

Waar de Houtverordening illegale houtkap poogt tegen te gaan, is de Ontbossingsverordening gericht op ontbossing in het algemeen. Hiermee reageert de Unie op het ontbreken van bindende internationale regelgeving inzake het beschermen van bossen

De voorgestelde Ontbossingsverordening is gericht op een scala aan ‘relevante goederen en producten’, waaronder cacao, koffie, palm-

\* Dr. N.L. Dobson is universitair docent Internationaal en Europees Recht aan de Universiteit Utrecht.

- 1 “Fit for 55”: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality’, COM(2021)550 final.
- 2 ‘De Europese Green Deal’, COM(2019)640 final; Proposal for a Regulation on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010, COM(2021)706 final, p. 4.
- 3 Verordening (EU) 995/2010, *PbEU* 2010, L 295/23 (‘Houtverordening’).
- 4 ‘Impact Assessment: Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market’, SWD(2021)326 final, p. 20.



Foto: Manon Heinsman  
© Ars Aequi

© Ars Aequi. Verpandelijk voor gebruik op de foto's. Het is niet toegestaan deze foto's te kopiëren of te verspreiden.

olie, soja en hout. Deze goederen en producten moeten aan uitgebreide voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot de interne markt, met als centraal vereiste dat ze ‘ontbossingsvrij’ (‘deforestation-free’) zijn.<sup>5</sup> Omdat de EU een grote importeur is van deze producten zal de voorgestelde Ontbossingsverordening zware handelseffecten hebben op exporterende landen. Volgens de effectenbeoordeling van de Commissie levert bijvoorbeeld Ivoorkust 44% van de geïmporteerde cacao aan de EU, 6% van het bruto nationaal product.<sup>6</sup> Grote exporteurs van soja zijn bijvoorbeeld Brazilië en Argentinië die respectievelijk 39% en 23% van de totale EU-consumptie leveren.

## Er klinkt kritiek vanuit exporterende landen op de ‘arbitraire en unilaterale’ aanpak van de Unie. Deze bijdrage reflecteert op de normatieve grondslag van de huidige aanpak

Bij het presenteren van haar voorstel verwijst de Commissie herhaaldelijk naar de verantwoordelijkheid van de EU als grote afnemer van goederen en producten die leiden tot mondiale ontbossing. In de woorden van Frans Timmermans, uitvoerend vicevoorzitter van de Europese Commissie:

‘Om de klimaat- en biodiversiteitscrisis wereldwijd met succes te bestrijden, moeten we de verantwoordelijkheid op ons nemen om zowel binnen de EU als elders op te treden. Onze verordening inzake ontbossing beantwoordt aan de oproep van de burgers om de Europese bijdrage aan de ontbossing tot een minimum te beperken en duurzame consumptie te bevorderen [...]’<sup>7</sup>

Tegelijkertijd klinkt er ook kritiek vanuit exporterende landen op de ‘arbitraire en unilaterale’ aanpak van de Unie.<sup>8</sup> Deze bijdrage reflecteert op de normatieve grondslag van de huidige aanpak. Paragraaf 2 zal eerst ingaan op de verschuiving naar steeds verdergaande unilaterale standaarden die betrekking hebben op productieprocessen buiten de EU. Vervolgens zal paragraaf 3 zich richten op de vraag hoe de EU-benadering van ‘verantwoordelijkheid’ zich verhoudt tot die in het internationaal klimaatrecht. Hoewel er zeker ook belangrijke implicaties zijn onder het internationaal handelsrecht, zal dit artikel zich beperken tot het internationaal milieurecht, en dan met name tot de Overeenkomst

van Parijs (OvP) uit 2015, die in het licht van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering uit 1992 geïnterpreteerd moet worden.<sup>9</sup>

## 2 De EU als bossenwaakhond: van vrijwillige partnerschappen naar autonome standaarden

De voorgestelde Ontbossingsverordening is een integraal onderdeel van de in 2019 gesloten Europese Green Deal, die de milieue-ambities van de EU uiteenzet voor 2030 en 2050. Belangrijke doelen zijn het bereiken van klimaatneutraliteit voor 2050, en het behoud en herstel van ecosystemen en biodiversiteit.<sup>10</sup> Op het gebied van klimaat heeft de EU als tussentijdse doelstelling het reduceren van broeikasemissies met 55% voor 2030 vergeleken met 1990. Deze is opgenomen in de Europese Klimaatwet,<sup>11</sup> en als ‘nationaal bepaalde bijdrage’ (NBB) ingediend onder de internationale OvP, waardoor deze een bindend karakter heeft gekregen.<sup>12</sup> De EU-doelstellingen omtrent biodiversiteit zijn in grote mate uiteengezet in de EU-Biodiversiteitsstrategie voor 2030.<sup>13</sup> Hoewel de strategie de nadruk legt op het beschermen van de natuur *binnen* de EU, verwijst het ook naar de opdracht van de Commissie om ‘een wetgevingsvoorstel en andere maatregelen presenteren om het in de EU in de handel brengen van producten die met de ontbossing of de aantasting van de bossen verband houden, te vermijden of tot een minimum te beperken, en om bosvriendelijke invoer en waardeketens te bevorderen’.<sup>14</sup>

Bij het opstellen van de nieuwe Ontbossingsverordening is de huidige EU-regelgeving omtrent illegale houtkap door de Commissie aan een evaluatie (‘fitness check’) onderworpen.<sup>15</sup> Centraal hierbij zijn de Verordening ‘Forest Law Enforcement, Governance and Trade’ (FLEGT-Verordening),<sup>16</sup> en de Houtverordening. Uit deze evaluatie blijkt dat zowel een bilaterale aanpak als de ‘gematigde’ unilaterale standaarden in de Houtverordening ontoereikend zijn – althans in de ogen van de Commissie.

### *Vrijwillige Partnerschapsovereenkomsten: de FLEGT-Verordening*

In 2005 werd de FLEGT-Verordening aangenomen, met als doel het tegengaan van illegale houtkap door middel van een Vrijwillige Partnerschapsovereenkomst (VPA) met belangrijke handelspartners (art. 1). Om te beginnen onderhandelt de EU met een partnerland

5 COM(2021)706 final, art. 3(a) jo. 2(8).

6 SWD(2021)326 final, p. 57.

7 ‘Europese Green Deal: Commissie presenteert nieuwe voorstellen om de ontbossing een halt toe te roepen, te zorgen voor een innovatief duurzaam afvalbeheer en de bodem gezond te maken voor mens, natuur en klimaat’, persbericht Europese Commissie 17 november 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_21\\_5916](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_5916).

8 L. Guillot & L. Kijewski, ‘4 things to know about the EU’s effort to stop deforestation’, *Politico* 17 november 2021, beschikbaar via [www.politico.eu/article/commission-adds-new-wrinkle-to-lifestyle-choices-deforestation/](http://www.politico.eu/article/commission-adds-new-wrinkle-to-lifestyle-choices-deforestation/).

9 Overeenkomst van Parijs, *PbEU* 2015, L 282/4; Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, *Trb.* 1992, 189. Zie verder over de uitdagingen in het handelsrecht voor het EU-klimaatbeleid, N. Dobson, ‘Climate Protection versus Trade: Dilemmas for the EU’, in: T. Rayner e.a. (red.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*, Cheltenham: Edward Elgar (verwacht 2022).

10 COM(2019)640 final, p. 2 en 15.

11 Verordening (EU) 2021/1119, *PbEU* 2021, L 243/1 (‘Europese klimaatwet’).

12 Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States*, 17 december 2020, beschikbaar via: <https://unfccc.int/>.

13 ‘EU-Biodiversiteitsstrategie voor 2030’, COM(2020)380 final. Zie ook de ‘van boer tot bord’-strategie’, COM(2020)381 final.

14 COM(2020)380 final, p. 24.

15 ‘Commission Staff Working Document: Fitness Check’, SWD(2021)328 final.

16 Verordening (EG) 2173/2005, *PbEU* 2005, L 347/1 (‘FLEGT Verordening’).

over het opzetten door het partnerland van wettelijke en administratieve structuren die illegale houtkap moeten zien te voorkomen (art. 2 lid 3).<sup>17</sup> Belangrijk hierbij is het vinden van overeenstemming tussen het partnerland en de EU over de definitie van 'legale houtkap'.<sup>18</sup> Na de onderhandelingen moet de VPA door beide partijen geratificeerd worden, en gaat het partnerland over tot implementatie van een bijbehorend FLEGT-systeem om de legaliteit van gekapt hout te controleren en te verifiëren.<sup>19</sup> Wanneer de productie van een partij hout conform het nationale FLEGT-systeem geschiedt, krijgt het hout een FLEGT-licentie. Deze FLEGT-licentie geeft toegang tot de EU-interne markt.

In de praktijk duurt het heel lang voordat de VPA's daadwerkelijk effect hebben. Op dit moment zijn er VPA's met acht landen getekend: Indonesië, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Ghana, Kameroen, de Republiek Congo, Liberia, Vietnam en Honduras.<sup>20</sup> Na vijftien jaar heeft echter alleen Indonesië een operationeel FLEGT-licentiesysteem, dat pas sinds eind 2016 in werking is. Volgens de *fitness check* hebben de VPA's de nodige bescherming 'niet geleverd'.<sup>21</sup> Hoewel de VPA's in principe een efficiënte maatregel zouden kunnen zijn, zit het probleem erin dat 'de grootste EU-handelspartners geen belangstelling hebben getoond' om mee te doen.<sup>22</sup> Als gevolg hiervan is maar 3% van het geïmporteerde hout door FLEGT-licenties gedekt.

#### *'Gematigd' unilateralisme: de Houtverordening*

Gefrustreerd door het gebrek aan voortvarendheid van de bilaterale onderhandelingen, introduceerde de EU in 2010 de Houtverordening om het FLEGT-VPA-initiatief 'te versterken en aan te vullen' (alinea 8). Zoals gezegd verbiedt deze verordening het plaatsen van 'illegaal gewonnen' hout op de interne markt (art. 4 lid 1). Hout is 'illegaal gekapt' wanneer het gekapt is 'in strijd met de toepasselijke wetgeving in het land waar het hout is gekapt' (art. 2(g)). Marktdeelnemers zijn verplicht een 'stelsel van zorgvuldigheidseisen' toe te passen om zicht te houden op de herkomst van het hout (art. 4 lid 2). Verder hebben ze verplichtingen ten opzichte van traceerbaarheid in elk stadium van de distributieketen (art. 5). Omdat de Houtverordening EU-zorgvuldigheidseisen koppelt aan de legaliteitsstandaard van het land van herkomst, kan deze gemengde aanpak als 'gematigd' unilateraal omschreven worden.

De Houtverordening stelt uitgebreide eisen omtrent de inhoud van de stelsels van zorgvuldigheidseisen. Zo moeten er maatregelen en procedures zijn die toegang bieden tot informatie over de partij hout, risicobeoordelingsprocedures die een inschatting bieden op de kans dat hout illegaal gekapt is, en bijbehorende risicobeperkingsprocedures (art. 6 lid 1). Lidstaten moeten bevoegde autoriteiten aanwijzen die controles uit dienen te voeren op marktdeelnemers (art. 7 jo. 10). Volgens artikel 12 moeten de bevoegde autoriteiten door 'samen te werken' met elkaar de Commissie en derde landen de naleving van de verordening 'garanderen'. Hout uit VPA-partnerlanden dat voorzien is van een geldige FLEGT-licentie wordt 'als legaal gekapt beschouwd' (art. 3). Een soortgelijke uitzondering geldt ook voor hout met een licentie onder de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES).

### Hoewel de Houtverordening handvatten lijkt te bieden voor het tegengaan van illegale houtkap, was de Commissie-evaluatie vrij kritisch over de implementatie door lidstaten en de daadwerkelijke effectiviteit

Hoewel de Houtverordening handvatten lijkt te bieden voor het tegengaan van illegale houtkap, was de Commissie-evaluatie vrij kritisch over de implementatie door lidstaten en de daadwerkelijke effectiviteit. Uit het rapport blijkt dat de EU-lidstaten weinig mankracht en financiële middelen beschikbaar stellen voor de implementatie en uitvoering: Nederland, Denemarken en Finland hebben hiervoor bijvoorbeeld elk maar twee tot drie voltijdse posities beschikbaar gesteld.<sup>23</sup> Er wordt ook verwezen naar een gebrek aan communicatie en coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten van lidstaten en nationale douanes.

In de landen van herkomst worden verder de stelsels van zorgvuldigheidseisen niet universeel geïmplementeerd.<sup>24</sup> Met name kleine marktdeelnemers ondervinden zware lasten, omdat ze minder middelen hebben om op de hoogte te blijven van de geldende eisen. Deze conclusie is niet verbazingwekkend gelet op de verschillende omstandigheden en ontwikkelingsniveaus in de landen van herkomst. De

17 Zie verder, '2007 FLEGT Briefing Notes Series: Wetshandhaving, beleid en handel in de bosbouw' (EU FLEGT Facility Briefing Note Nummer 06), 2007, [www.euflegt.efi.int](http://www.euflegt.efi.int).

18 VPA *Unpacked*, <https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/VPA%20Unpacked.pdf>, p. 59.

19 'How are VPAs negotiated?', *EU FLEGT Facility*, [www.euflegt.efi.int/vpa-negotiations](http://www.euflegt.efi.int/vpa-negotiations).

20 SWD(2021)328 final, p. 15.

21 SWD(2021)328 final, p. 46.

22 COM(2021)706 final, p. 7.

23 SWD(2021)328 final, p. 13.

24 SWD(2021)328 final, p. 22-23.

zorgvuldigheidseisen van de Houtverordening zijn vrij ingewikkeld en technisch. De succesvolle implementatie hiervan is afhankelijk van een verscheidenheid van factoren, zoals beschikbare technologieën, informatie-infrastructuur en bestaand nationaal beleid en regelgeving. Zoals opgemerkt door Saunders is het vaak moeilijk en/of duur om toegang te krijgen tot informatie over de legaliteit van landgebruik.<sup>25</sup> Kleinere spelers hebben minder middelen om de benodigde informatie bij te houden en controle uit te oefenen over de leveringsketen. Vervolgens moet de zorgvuldigheid ook worden bewezen conform de EU administratieve procedures. Deze zullen proportioneel een grotere last opleveren voor kleine marktdeelnemers en marktdeelnemers uit ontwikkelingslanden. Als laatste heeft, volgens de evaluatie, de komst van China als een belangrijke speler de leveringsketens langer en ingewikkelder gemaakt.<sup>26</sup> Uiteindelijk is er juist een toename geweest van geïmporteerde producten uit landen waar problemen geconstateerd zijn: Oekraïne en Myanmar.

## De verplichtingen in de Ontbossingsverordening zijn formeel alleen gericht tot actoren binnen de EU. Dit neemt niet weg dat er feitelijk alleen aan de eisen kan worden voldaan als alle actoren in de leveringsketen zich aan de eisen van de Ontbossingsverordening houden

### *'Hard' unilateralisme: voorgestelde Ontbossingsverordening*

Zoals de naam doet vermoeden heeft de voorgestelde Ontbossingsverordening als doel het 'minimaliseren van de bijdrage van de Unie aan ontbossing en bosdegradatie wereldwijd' en het 'reduceren van de EU-bijdrage aan broeikasemissies en mondiaal verlies van biodiversiteit' (art. 1). Hoewel het Europees Parlement er voorstander van was om ook andere ecosystemen te beschermen, besloot de Commissie het voorstel, gelet op het gebrek aan praktische ervaring, aanvankelijk tot bossen te beperken.<sup>27</sup> De verordening reguleert zowel het in de interne markt zetten als de export van 'relevante producten' (gedefinieerd in Annex I) en 'relevante goederen': vee, cacao, koffie, palmolie, soja en hout.

Als een actor buiten de EU een product in de markt zet, wordt de eerste binnen de EU gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die de goederen of producten in bezit neemt, als 'marktdeelnemer' aangemerkt (art. 7). Hiermee zijn de verplichtingen in de Ontbossingsverordening formeel alleen gericht tot actoren binnen de EU. Zoals hieronder verder zal worden besproken, neemt dit niet weg dat er feitelijk alleen aan deze eisen kan worden voldaan als alle actoren in de leveringsketen zich aan de eisen van de Ontbossingsverordening houden. Bijvoorbeeld, voor een lading cacao uit Ivoorkust zou een importeur in Nederland zicht moeten hebben op het gehele productieproces van het oogsten tot aankomst in Nederland om te kunnen aantonen dat de cacao aan de onderstaande eisen voldoet.

De verordening stelt drie overkoepelende eisen voor toegang tot de interne markt. Als eerste moeten de goederen en producten 'ontbossingsvrij' zijn (art. 3(a)). Goederen en producten zijn 'ontbossingsvrij' als ze geproduceerd zijn 'op land dat niet onderhevig is gesteld aan ontbossing na 31 december 2020 (art. 2 lid 8 (a)). Verder moet na 31 december 2021 hout gekapt zijn uit bossen zonder bosdegradatie te veroorzaken (art. 2 lid 8 (b)). 'Ontbossing' wordt gedefinieerd als de conversie van bos voor landbouwgebruik, ongeacht of dit door menselijk toedoen geschiedt (art. 2(1)). De EU gebruikt 'voor zover mogelijk' internationaal erkende definities van de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO).<sup>28</sup> FAO-definities scheppen op zichzelf geen bindende multilaterale verplichtingen.

Volgens de effectrapportage zou deze nieuwe eis de effectiviteit van de maatregel vergroten door mazen in de wet ('loopholes') rondom de definitie van 'legaal gekapt' hout tegen te gaan.<sup>29</sup> Deze zijn namelijk geconstateerd onder de Houtverordening die volledig gebaseerd is op de legaliteitseisen in het land van herkomst. Een autonome definitie van 'ontbossingsvrij' zou moeten voorkomen dat er een 'verkeerde prikkel' ontstaat voor exporterende landen om hun nationale milieustandaarden te verlagen om toegang te behouden tot de interne markt van de EU. Hier erkent en instrumenteert de Commissie het sturende vermogen van EU-standaarden op beleidskeuzes in andere landen.

Met de introductie van deze autonome definitie schuift de EU op richting nog verdergaand 'hard' unilateralisme, waarbij de regelgeving in het land van herkomst niet meer primair bepalend is voor toegang tot de

25 J. Saunders, *Ten Steps towards Enforceable Due Diligence Regulations that Protect Forests Forest Policy* (Report: Trade and Finance Initiatives), september 2020, beschikbaar via: [www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2020/09/10\\_Steps\\_Due\\_Diligence.pdf](http://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2020/09/10_Steps_Due_Diligence.pdf).

26 SWD(2021)328 final, p. 21.

27 COM(2021)706 final, p. 8.

28 COM(2021)706 final, p. 11;

*Global Forest Resources Assessment 2020: Terms and Definitions* (Food and Agricultural Organization Working Paper 188), 2018, beschikbaar via: [www.fao.org/3/I8661EN/i8661en.pdf](http://www.fao.org/3/I8661EN/i8661en.pdf).

29 COM(2021)706 final, p. 11.

interne markt van de EU. Conformiteit met nationale regelgeving is wel nog steeds een tweede, apart vereiste (art. 3(b)). Goederen en producten met een FLEGT-licentie zijn uitgezonderd van deze tweede legaliteitseis, maar moeten wel nog altijd ‘ontbossingsvrij’ worden bevonden (art. 10 lid 3).

Als derde overkoepelende eis moeten de relevante producten en goederen door een ‘zorgvuldigheidsverklaring’ gedekt zijn (art. 3(c)). Deze verklaring bevestigt dat de verplichte zorgvuldigheidsmaatregelen genomen zijn, en dat er geen, of alleen een ‘verwaarloosbaar risico’ (‘negligable risk’) is dat producten en diensten niet aan de vereisten van de verordening voldoen. Om tot die bevinding te komen moeten marktdeelnemers aan uitgebreide zorgvuldigheidseisen voldoen (art. 4 jo. 8). Kleine en middelgrote bedrijven worden aangemerkt als ‘handelaren’ en hebben beperkte verplichtingen (art. 6). De zorgvuldigheidseisen volgen in grote lijnen de structuur van de Houtverordening, en zijn onderverdeeld in informatie eisen (art. 9), een risicobeoordelingsprocedure en een risicobeperkingsprocedure (art. 10). Wat betreft de informatie-eisen, zijn marktdeelnemers nu verplicht om geografische gegevens te rapporteren over het land waar relevante goederen en diensten geproduceerd zijn. Volgens de Commissie is dit een ‘grote innovatie’ ten opzichte van de Houtverordening, die het mogelijk maakt om door middel van verandering in landgebruik ontbossing te detecteren.<sup>30</sup>

Een bijzonder controversieel onderdeel van de risicobeoordelingsprocedure is de beoordeling van staten zelf (art. 10 lid 2(a) jo. art. 27). Het voorstel hanteert drie risicocategorieën: laag, standaard en hoog (art. 27). Voor goederen en producten uit landen met een lage risicocategorie gelden verplichte zorgvuldigheidseisen (art. 12). Tenzij de Commissie beoordeelt dat een land (of een deel daarvan) een hoog of laag risicoprofiel heeft, wordt van een standaardrisico uitgegaan.

De beoordeling van de Commissie berust deels op praktische criteria zoals de snelheid van ontbossing en de snelheid van de uitbreiding van land voor landbouw (art. 27(2)a-b). Het behelst echter ook criteria die explicieter indruisen tegen de beleidsvrijheid van andere landen op nationaal en internationaal niveau. Zo moet de Commissie meewegen of de nationaal bepaalde bijdragen (NBB’s) van staten betreffende emissies en verwijderingen van landbouw, bosbeheer en landgebruik onder de Overeenkomst van Parijs ook emissies van ontbossing en bosdegradatie meerekenen (art.

27(2)d). Verder wordt er gekeken of landen nationale regelgeving hebben om ontbossing en bosdegradatie tegen te gaan, onder andere conform artikel 5 OvP. Artikel 5 instrueert partijen om maatregelen te nemen teneinde ‘putten en reservoirs van broeikasgassen, waaronder bossen, in stand te houden en uit te breiden’. Volgens de Ontbossingsverordening moet deze regelgeving ook effectief uitgevoerd worden, onder andere door middel van afschrikwekkende sancties.

Door lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten moeten marktdeelnemers en handelaren controleren (art. 13-15). Het voorstel legt een duidelijke nadruk op samenwerking, zowel tussen de bevoegde autoriteiten in verschillende EU-lidstaten (art. 18) als tussen de douanes van de bevoegde autoriteiten (art. 25). Dit lijkt een antwoord te zijn op de implementatieproblemen van de Houtverordening.

**Het voorstel biedt bescheiden openingen voor inspraak van niet-EU-lidstaten, al is het de vraag hoe reëel deze in de praktijk zullen zijn. Zo krijgt de Commissie de vrij breed omschreven opdracht om ‘partnerschappen en samenwerking’ met producerende landen te ontwikkelen**

Het voorstel biedt wel bescheiden openingen voor inspraak van niet-EU-lidstaten, al is het de vraag hoe reëel deze in de praktijk zullen zijn. Zo krijgt de Commissie de vrij breed omschreven opdracht om ‘partnerschappen en samenwerking’ met producerende landen te ontwikkelen (art. 28 lid 1). Dergelijke partnerschappen *zouden* (niet dwingend) participatie van alle belanghebbenden moeten faciliteren, inclusief lokale gemeenschappen, inheemse volken en kleine ondernemers (art. 28 lid 2). Overeenkomsten tussen de Unie en derde landen over het tegengaan van ontbossing wegen mee als één van de vijf criteria bij het bepalen van het risiconiveau van staten (art. 27 lid 2(e)). Hiermee zijn de onderhandelingen niet geheel vrijblijvend, en blijft er een krachtige prikkel voor derde landen om in te stemmen met de onderhandelingsseisen van de EU.

30 COM(2021)706 final, p. 13.

### 3 Reflecties op EU-unilateralisme: botsende paradigma's van 'verantwoordelijkheid'?

De EU is duidelijk geconfronteerd met een verschil tussen haar eigen ambitie en die van individuele staten, zowel binnen als buiten Unie. Zoals we hebben gezien antwoordt de EU hierop met steeds verdergaande unilaterale acties. Dit hoofdstuk zal kort reflecteren op de normatieve grondslag van deze keuze, met een focus op het verschil in de benadering van 'verantwoordelijkheid' door de EU en de Overeenkomst van Parijs.

## De EU is duidelijk geconfronteerd met een verschil tussen haar eigen ambitie en die van individuele staten, zowel binnen als buiten Unie. De EU antwoordt hierop met steeds verdergaande unilaterale acties

Om met het Commissievoorstel te beginnen, is een belangrijk uitgangspunt dat consumptie binnen de EU een grote impuls geeft aan externe actoren om bossen te kappen. Volgens de effectbeoordeling zal, zonder interventie, EU-consumptie jaarlijks leiden tot 248.000 hectaren ontbossing in 2030.<sup>31</sup> Hoewel het beschermen van bossen binnen de EU een zekere bijdrage kan leveren, zal dit praktisch gezien niet genoeg zijn om de mondiale crises het hoofd te bieden. Op EU-niveau vindt deze brede doelstelling mede steun in artikel 191 VWEU, waarin staat dat 'het beleid van de Unie op milieugebied' bijdraagt tot 'bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering'. Zowel klimaatverandering als het verlies van de biodiversiteit zijn op internationaal niveau erkend als 'gemeenschappelijke zorgen voor de mensheid' in de Overeenkomst van Parijs en het Biodiversiteitsverdrag.<sup>32</sup>

Als ambitieuze mondiale actor is het begrijpelijk dat de Unie via verschillende routes de negatieve milieugevolgen van binnenlandse consumptie probeert te beperken. De Unie heeft ook eerst getracht om deze gevolgen door middel van vrijwillige partnerschapsovereenkomsten te verminderen. Alleen toen er onvoldoende wil bleek te zijn ging de EU over tot het 'gematigde' unilateralisme van

de Houtverordening. Toch was er volgens de Commissie nog verdergaand unilateralisme nodig om te voorkomen dat verkeerde prikkels zouden ontstaan voor andere landen om hun nationale regelgeving voor illegale houtkap te versoepelen, en zo toegang te behouden tot de interne markt van de EU. Deze keuze voor 'duurzaamheid in plaats van legaliteit' vindt bredere steun, bijvoorbeeld in een rapport uit 2019 van de International Union for Conservation of Nature over de regelgeving en implementatie van soja-productie in belangrijke exportlanden in Latijns-Amerika.<sup>33</sup>

Het gebruik van hoge milieustandaarden als toegangsvoorwaarde voor de interne markt biedt een effectieve mogelijkheid om milieubelangen buiten de EU te beschermen. Het is verder direct gekoppeld aan de Europese binnenlandse consumptie. De EU heeft een grote en niet-elastische interne consumentenmarkt, en een duidelijke voorkeur voor stringente (ontbossings)regels. Volgens Anu Bradford, hoogleraar aan New York University in de Verenigde Staten, zijn dit vereisten voor het ontstaan van het bekende 'Brussels Effect', waarmee de EU haar standaarden kan externaliseren.<sup>34</sup> Producten moeten verder niet-deelbare productieketens hebben. Dit zal met name het geval zijn voor bedrijven die hun goederen en producten op een stuk grond produceren. Een laatste voorwaarde voor het Brussels Effect is de hoge regelgevende capaciteit van de EU-instituten. Gelet op de gebrekkige implementatie van de huidige Houtverordening zou men bij deze vereisten wellicht vraagtekens kunnen plaatsen. Als buitenlandse actoren uiteindelijk hun gedrag aanpassen aan de hogere EU-standaard treedt er een 'de facto Brussels Effect' op. Wanneer deze actoren bij hun eigen beleidsmakers lobbyen om in het land van herkomst hun regels aan te passen kan er ook een 'de jure Brussels Effect' ontstaan.

Het Commissievoorstel lijkt zowel een *de jure* als een *de facto* Brussels Effect te omarmen. Ondanks de kritische evaluatie van de Houtverordening is er toch weer gekozen voor een systeem gebaseerd op zorgvuldigheid. Een belangrijke reden hiervoor is de mondiale reikwijdte van zorgvuldigheid, die een 'basis' vormt 'om samen te werken met andere landen'.<sup>35</sup> Het is dan wel de vraag wat er precies met 'samenwerking' bedoeld wordt. In dit kader verwijst het Commissievoorstel naar het feit dat andere landen al regelgeving hebben aangenomen die lijkt op de Houtverordening.<sup>36</sup> Dit zou aantonen dat de EU een 'impact' kan hebben, en als mondiale leider kan optreden.<sup>37</sup> Dat gezegd hebbende is de inhoud

31 COM(2021)706 final, alinea 7.

32 Overeenkomst van Parijs, alinea 11; Biodiversiteitsverdrag, alinea 3.

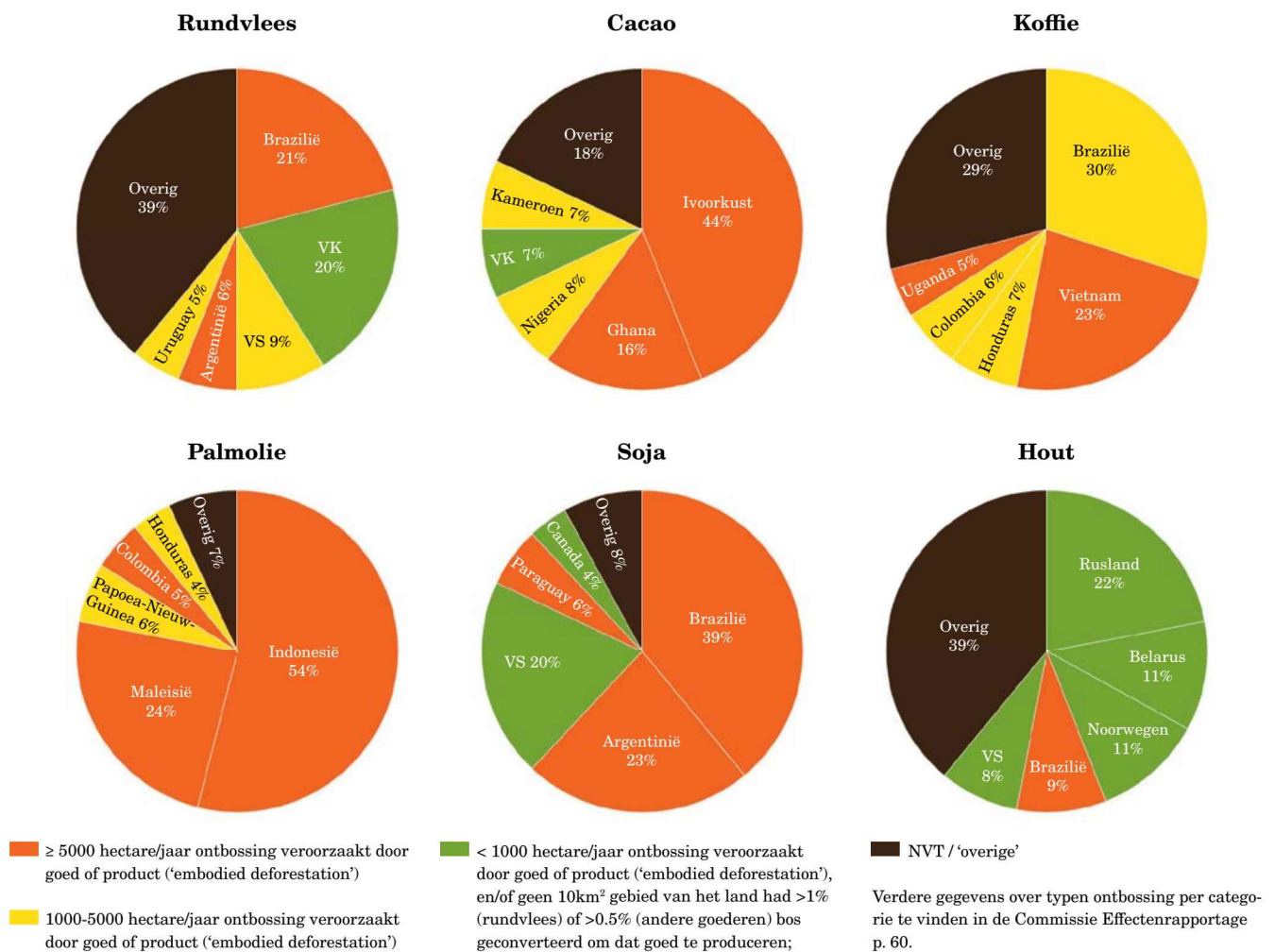
33 J. van Dam, H. van den Humbergh & M.E. Hilders, *An Analysis Of Existing Laws On Forest Protection In The Main Soy Producing Countries In Latin America* (Rapport van de International Union for Conservation of Nature: National Committee of the Netherlands), 2019, beschikbaar via: [www.iucn.nl/app/uploads/2021/03/an\\_analysis\\_of\\_existing\\_laws\\_on\\_forest\\_protection\\_la\\_final.pdf](http://www.iucn.nl/app/uploads/2021/03/an_analysis_of_existing_laws_on_forest_protection_la_final.pdf).

34 A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford: Oxford University Press 2020.

35 COM(2021)706 final, p. 6.

36 Volgens de Commissie evaluatie heeft de EU Houtverordening als 'inspiratie' gediend voor ontwikkelingen in bijvoorbeeld de VS (US Lacey Act), Australië, Zwitserland en Japan, zie SWD(2021)328, p. 34.

37 COM(2021)706 final, p. 6.



**Figuur 1:** Grootste handelspartners van de EU-27 per goed (gebaseerd op de gemiddelde import van de zes goederen over de periode 2015-2019). Bron: Commissie Effectenbeoordeling, SWD(2021)326 final, 17 november 2021, p. 60.

van de voorgestelde verordening duidelijk gericht op het sturen van productieprocessen zowel binnen als buiten de EU (zie Figuur 1). Dit suggereert dat niet alleen idealen maar ook economische druk een essentieel ingrediënt blijft voor Europese impact en Europees leiderschap.

Volgens Bradford is het Brussels Effect een overwegend positief fenomeen. Hiermee treedt de EU 'benevolent' (welwillend) op, en dicht ze gaten in de bescherming waar andere staten de capaciteit of prikkels missen.<sup>38</sup> Vanuit internationaalrechtelijk perspectief rijst echter de vraag hoe de framing door de EU van verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de multilaterale afspraken die staten hierover hebben gemaakt. Deze afspraken zijn in belangrijke mate te vinden in de OvP, die nu besproken zal worden.

Met de participatie van 193 partijen geniet dit verdrag in principe een hogere legitimiteit dan unilaterale handelingen waarbij andere

staten niet betrokken zijn bij het besluitvormingsproces.<sup>39</sup> Het uitgangspunt van de OvP is dat de NBB's van partijen betrekking hebben op activiteiten binnen hun eigen grondgebied. Volgens artikel 5 OvP dienen Partijen 'maatregelen te nemen' om 'putten en reservoirs van broeikasgassen, waaronder bossen, in stand te houden en uit te breiden'. Ze moeten regelmatig een nationaal inventarisatierapport indienen 'van antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van broeikasgassen' (art. 13 lid 7(a) OvP). De inventarisatierapporten moeten worden 'opgesteld met gebruikmaking van methoden die door de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering als goede praktijken zijn aanvaard en door de Conferentie van de Partijen die als vergadering van de Partijen bij deze Overeenkomst fungeert, zijn overeengekomen'. In Besluit 18/CMA.1 heeft de Conferentie van de Partijen bepaald dat de IPCC-richtsnoeren van 2006 voor natio-

<sup>38</sup> Bradford 2020, p. 252.

<sup>39</sup> Zie verder: P. Sands, "Unilateralism", Values, and International Law', *European Journal of International Law* (11) 2000, afl. 2, p. 291-302.



nale broeikasgasinventarissen van toepassing zijn op de verplichtingen in artikel 13 OvP.<sup>40</sup> Volgens de IPCC-richtsnoeren 2006 worden emissies toegerekend aan het land waarin ze uitgestoten worden. De uitgebreidere richtsnoeren omtrent landgebruik hebben betrekking op 'beheerd land' 'binnen een staat'.<sup>41</sup> Zoals betoogd door Joanne Scott, weerspiegelt deze zogenoemde territoriale systeemgrens ('territorial system-boundary') de lijnen waarlangs de verantwoordelijkheden van staten verdeeld dienen te worden. De territoriale systeemgrens is tevens de enige regel over de toerekening van emissies die op dit moment internationale overeenstemming geniet.<sup>42</sup>

Een tweede essentieel uitgangspunt voor het verdelen van verantwoordelijkheden onder de OvP is het beginsel van 'gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden' (GVOM) (art. 4 lid 2 OvP). Deze norm vindt op uiteenlopende manieren uiting in de OvP, en er blijft veel discussie over hoe het in de praktijk geïnterpreteerd moet worden.<sup>43</sup> In de kern kunnen er drie centrale elementen onderscheiden worden. Als eerste moeten de staten die in het verleden een grotere bijdrage aan klimaatverandering hebben geleverd, nu zwaardere lasten dragen (historische verantwoordelijkheid). Een tweede verdelingscriterium is de huidige mogelijkheid of capaciteit die staten hebben om bij te dragen aan emissiereducties. Dit criterium wordt vaak gekoppeld aan het ontwikkelingsniveau van landen, waarbij de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten in ontwikkeling de lichtste lasten zouden moeten dragen.<sup>44</sup> Als laatste creëert de OvP een nieuwe eis, namelijk 'uiteenlopende nationale omstandigheden'. Volgens Maljean-Dubois zou deze verwijzing het GVOM uitbreiden, waardoor er ook rekening gehouden wordt met andere evoluerende nationale omstandigheden.<sup>45</sup>

De OvP laat het aan de partijen zelf over om de hoogte van hun nationale bijdrage te bepalen, en hun mitigatie- en adaptatiestrategieën concreet in te vullen. Deze vrijheid heeft ook betrekking op het behoud van bossen. Dit is onderdeel van de bottom-up-benadering die in 2015 doorslaggevend was voor het berekenen van een langverwacht internationaal akkoord.<sup>46</sup> Zoals opgemerkt door Maljean-Dubois, respecteert deze beleidsvrijheid 'per definitie' de nationale soevereiniteit, en is dit de sleutel van het succes van de overeenkomst.<sup>47</sup> Door verantwoordelijkheid te 'nemen' voor extraterritoriale productieprocessen

beperkt de beoogde maatregel *de facto* de wederzijdse vrijheid die het fundament vormt van de OvP.<sup>48</sup> Producenten in andere landen worden namelijk in de praktijk onder druk gezet om strengere milieustandaarden na te leven dan hun land van herkomst wellicht zelf zou verkiezen. Als zodanig bestaat er een inherente spanning tussen de territoriale systeemgrens van de OvP, en unilaterale maatregelen die voor hun toepassing afhankelijk zijn van extraterritoriale productieprocessen.

Toch zijn klimaatbeschermingsregels die betrekking hebben op gedrag of omstandigheden buiten het territorium van de staat, niet expliciet verboden door de OvP.<sup>49</sup> Zoals Scott overtuigend betoogt hebben staten dan wel een strenge verplichting om rekening te houden met het GVOM.<sup>50</sup> Deze norm is bijzonder relevant omdat de lasten van klimaatmitigatie naar de landen van herkomst worden verplaatst. Hoewel deze kosten deels in de prijs van de relevante goederen en producten vertaald zouden kunnen worden, zal dit afhangen van de concurrentie in een bepaalde markt. Het GVOM lijkt dan doorslaggevend te zijn voor de verenigbaarheid van de EU's notie van 'verantwoordelijkheid' met die van de OvP.

## De EU selecteert eenzijdig welke goederen en producten 'relevant' zijn om ontbossing tegen te gaan. De kosten van het reguleren van deze industrieën zullen erg uiteenlopen in de verschillende landen van herkomst en zijn niet noodzakelijkerwijs verenigbaar met hun ontwikkelingsbelangen

Toegepast op de voorgestelde Ontbossingsverordening springen er een aantal punten van spanning uit. Als eerste selecteert de EU eenzijdig welke goederen en producten 'relevant' zijn om ontbossing tegen te gaan. De kosten van het reguleren van deze industrieën zullen erg uiteenlopen in de verschillende landen van herkomst en zijn niet noodzakelijkerwijs verenigbaar met hun ontwikkelingsbelangen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is Brazilië, waar de minister van Buitenlandse zaken meteen met harde kritiek reageerde op het 'protectionistische' voorstel.<sup>51</sup>

40 Decision 18/CMA.1 of the Conference of the Parties 'Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement', 19 maart 2019, *UN Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Annex II, alinea 17.*

41 S. Eggleston e.a. (red.), *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*, Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies 2006, Volume 4: Agriculture, Forestry and Other Land Use, hoofdstuk 1, p. 1.4. Volume 1: General Guidance and Reporting, hoofdstuk 8.2.1, p. 8.4.

42 J. Scott, 'The Geographical Scope of the EU's Climate Responsibilities', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (17) 2015, p. 92-120.

43 Zie voor een interessante concretisering: L. Rajamani e.a., 'National "fair shares" in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law', *Climate Policy* (21) 2021, afl. 8, p. 983-1004.

44 Zie b.v. art. 4 lid 6 OvP: 'De minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten in ontwikkeling kunnen strategieën, plannen en maatregelen opstellen en mededelen voor een ontwikkeling op basis van lage uitstoot van broeikasgassen die hun bijzondere omstandigheden weerspiegelen.'

45 S. Maljean-Dubois, 'The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?', *Review of European, Comparative and International Environmental Law* (25) 2016, afl. 2, p. 151.

46 M. Doele, 'The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?', *Climate Law* (6) 2016, afl. 12, p. 1.

47 Maljean-Dubois 2016, p. 155.

48 Dit levert ook spanningen op onder het internationaal recht inzake statenrechtsmacht. Het gaat buiten de reikwijdte van dit artikel om dit onderwerp te behandelen. Zie verder, N. Dobson, *Extraterritori-*

Vervolgens wordt ook het middel door de EU bepaald. De verordening kiest voor stelsels van zorgvuldigheid met vergaande informatie- en controlebaarheidsverplichtingen. Deze eisen zullen echter niet overal even goed uitvoerbaar zijn. Dit laatste is gebleken uit het evaluatierapport van de Houtverordening, waarin geconstateerd werd dat kleinere ondernemers moeite hadden om de eisen goed te begrijpen en toe te passen. Een derde obstakel is het gebruik van hoge, standaard en lage risicocategorieën voor landen of delen van landen. De beoordelingscriteria zullen in de praktijk nadelig uitpakken voor landen in ontwikkeling, die een zwakkere infrastructuur hebben om stelsels van zorgvuldigheid te implementeren. Omdat er een grote kans is dat deze landen een andere balans tussen ontwikkeling en ontbossing zouden kiezen dan de EU, zal de mate van ontbossing en bosdegradatie waarschijnlijk negatief beoordeeld worden door de Commissie. Verder wordt de manier waarop staten hun landgebruik en verandering in landgebruik meerekenen in hun NBB meegewogen in de risicoanalyse. Dit is een aanzienlijke beperking van de beleidsvrijheid die door de OvP aan staten gelaten wordt. Alles bij elkaar genomen creëren deze spanningen met het GVOM toch een risico dat de EU haar verantwoordelijkheid *verlegt* in plaats van *neemt*.

### Conclusie

Het Commissievoorstel voor een nieuwe Ontbossingverordening toont een grote sprong in de milieuambities van de EU. In de woorden van Timmermans, neemt de EU hiermee haar verantwoordelijkheid om zowel binnen als buiten de Unie op te treden tegen de klimaat- en biodiversiteitscrisis. Met haar machtige interne markt kan de EU een belangrijke bijdrage leveren aan het beschermen van deze internationaal erkende gemeenschappelijke zorgen van de mensheid. Zoals gezien heeft de EU geprobeerd om via bilaterale afspraken haar ambities te realiseren, en is pas overgegaan tot gematigd unilateralisme toen er onvoldoende belangstelling bleek te zijn. De uiteindelijke keuze voor zorgvuldigheidsstelsels in de voorgestelde verordening is verder direct gericht op de negatieve milieueffecten van binnenlandse consumptie.

Toch heiligt het doel niet altijd de middelen. Er zit een inherente spanning tussen maatregelen die extraterritoriale gedragingen of omstandigheden reguleren en de verdeling van verantwoordelijkheid in de Overeenkomst van Parijs. De overeenkomst opereert op basis van een territoriale systeemgrens waarbij staten verantwoordelijk zijn voor emissies per bron en verwijdering per put van broeikassen binnen hun grondgebied. Aan deze verantwoordelijkheid is veel beleidsvrijheid gekoppeld, zowel ten aanzien van de hoogte van nationaal bepaalde bijdragen als ten aanzien van het beleid omtrent landgebruik en bossen. De voorzichtige bottom-up-aanpak was een vereiste voor de instemming van staten voor dit mondiaal verdrag.

**Met haar machtige interne markt kan de EU een belangrijke bijdrage leveren aan het beschermen van de internationaal erkende gemeenschappelijke zorgen van de mensheid. De EU heeft geprobeerd om via bilaterale afspraken haar ambities te realiseren, en is pas overgegaan tot gematigd unilateralisme toen er onvoldoende belangstelling bleek te zijn**

Formeel gezien legt de OvP geen expliciete beperkingen op de territoriale reikwijdte van de maatregelen die staten nemen om aan hun verplichtingen te voldoen. In plaats daarvan lijkt de sleutel voor de verenigbaarheid van de verschillende benaderingen van 'verantwoordelijkheid' te zitten in respect voor het beginsel van gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden. Zoals gezien laat de huidige versie van het Commissievoorstel hier nog te wensen over. Het is dan essentieel dat de EU-wetgever zelf ook zorg draagt voor een eerlijke verdeling van lasten bij het nader uitwerken van de precieze standaarden.

*ality and Climate Change Jurisdiction: Exploring EU Climate Protection under International Law*, Oxford: Bloomsbury Publishing 2021.

49 Scott 2015, p. 100; Dobson 2021, p. 20.

50 Scott 2015, p. 102.

51 'Brazil hits out at EU 'protectionism' behind planned anti-deforestation law', *Financial Times* 28 november 2021, [www.ft.com/content/0e83f1db-9976-40bb-964a-6725739c93d2](http://www.ft.com/content/0e83f1db-9976-40bb-964a-6725739c93d2).