

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3867

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Monitoringskader voor veerkrachtige Europese bossen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Verordening Monitoringskader voor veerkrachtige Europese bossen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europese Parlement en de Raad betreffende een monitoringskader voor veerkrachtige Europese bossen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 november 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 728
- d) *EUR-Lex*
eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=COM:2023:728:FIN
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 373 en SEC (2023) 384
- f) *Behandelingstraject Raad*
Primair Landbouw- en Visserijraad, wanneer relevant Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, lid 1, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 22 november 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een verordening gepubliceerd over een monitoringsysteem voor de Europese bossen. Het voorstel is onderdeel van de Green Deal¹ en de Europese biodiversiteitsstrategie² en sluit aan bij bestaande wet- en regelgeving zoals de EU-bosstrategie³, de LULUCF-verordening⁴, de verordening betreffende ontbossingsvrije producten⁵ en de natuurherstelverordening⁶. De Commissie signaleert in het voorstel dat bossen een essentiële rol spelen in klimaatmitigatie en -adaptatie, het behoud en herstel van biodiversiteit en de productie van duurzame grondstoffen. Deze functies staan steeds meer onder druk en dit heeft mogelijk ernstige gevolgen, zoals toenemende bosbranden, ziekten en plagen en effecten van droogte, die elkaar versterken en vaak grenzen overschrijden. Deze bedreigingen ondermijnen de veerkracht van bossen en vormen een direct gevaar voor de natuur en de mens.

De Commissie stelt in het voorstel dat het ontbreken van effectieve EU-brede monitoring het lastig maakt om deze problemen aan te pakken en dat het cruciaal is om een gemeenschappelijk Europees systeem op te zetten voor het verzamelen van nauwkeurige en tussen lidstaten verge-

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0380>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32018R0841>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0706>

⁶ eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0304

lijkbare bosgegevens. Dit stelt de Unie in staat om de waarde en bedreigingen van bossen beter te begrijpen en een duurzame toekomst voor onze bossen te waarborgen.

In brede zin zijn bestaande gegevens over bossen gefragmenteerd en inconsistent en komen vaak met vertraging beschikbaar, waardoor besluitvorming bemoeilijkt wordt. Vooral op het gebied van biodiversiteit is bestaande monitoring ontoereikend. Dit belemmert het tijdig nemen van maatregelen, bijvoorbeeld bij branden, ziekten en plagen. De Commissie signaleert dat er dringend behoefte is aan verbeterde monitoring en informatievoorziening voor de verwezenlijking van EU-bosbeleidsdoelen. Daartoe stelt de Commissie voor om gegevens vanuit veldmetingen («*in situ*»; welke vooral worden verzameld via nationale bosinventarissen) te combineren met nieuwe technologieën voor aardobservatie (teledetectie (remote sensing) middels satellietgegevens, drone-observaties en eventueel nieuw te ontwikkelen monitoringstechnologieën) en datamodellering.

De Commissie stelt daarom een nieuw bosmonitoringssysteem voor. Dit systeem zal door de Commissie in samenwerking met de lidstaten opgezet en beheerd worden. Het systeem bestaat uit een geografisch informatiesysteem (GIS-systeem) voor het in kaart brengen van de bossen op basis van satellietgegevens en een raamwerk voor het verzamelen en het delen van de gegevens.

Het is de bedoeling dat de gegevens uit veldmetingen van veertien indicatoren van bos en hout jaarlijks door de lidstaten worden aangeleverd en de gegevens vanuit teledetectie door de Commissie. Deze veertien indicatoren zijn: a) bos beschikbaar voor houtvoorziening en bos niet beschikbaar voor houtvoorziening; b) groeivolume (per hectare); c) netto jaarlijkse toename (per hectare); d) opstandstructuur; e) samenstelling van en rijkdom aan boomsoorten; f) Europese bossoort; g) verwijderingen; h) dood hout; i) locatie van boshabitats in Natura 2000-gebieden; j) index van veelvoorkomende bosvogels; k) locatie van oerbossen; l) beschermd bosgebied; m) productie van en handel in houtproducten; n) bosbiomassa voor bioenergie.⁷ Het Europees Milieuagentschap (EEA) zal de Commissie hierin ondersteunen, onder andere door het ontwikkelen en operationeel houden van het *Forest Information System for Europe* (FISE), waar ook de gegevens die de lidstaten aanleveren in verwerkt zullen worden. De gegevens zullen zoveel mogelijk publiek beschikbaar gesteld worden. Verder biedt de Commissie een «opt-out» als lidstaten geen gebruik willen maken van de diensten van de Commissie om data te verzamelen en in plaats daarvan alle gegevens onder eigen coördinatie willen aanleveren (overeenkomstig met de technische en kwalitatieve eisen uit de verordening). Ter verduidelijking, dit betreft geen «opt-out» van de verplichting om gegevens aan te leveren, maar biedt de optie zelf data aan te leveren in plaats van door de Commissie verzamelde data te gebruiken.

De Commissie stelt dat zij gezamenlijk met de lidstaten verantwoordelijk is voor de kwaliteit en volledigheid van de gegevens. Lidstaten dienen hiervoor een jaarlijkse evaluatie uit te voeren naar de kwaliteit van de gegevens.

Lidstaten en de Commissie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het verbeteren van de kwaliteit, actualiteit en volledigheid van de gegevens. Hiervoor kunnen bestaande (wetenschappelijke) instituten ingezet worden. Verder zal iedere lidstaat een nationale correspondent benoemen

⁷ Voor een toelichting van de indicatoren zie bijlage 1 van het voorstel.

die verantwoordelijk is voor het aanleveren van gegevens en deelname coördineert aan expertgroepen die in de context van dit voorstel georganiseerd worden.

Naast het Europese monitoringssysteem stelt de Commissie dat de langetermijnplanning van de lidstaten vaak niet integraal genoeg is en zich teveel richt op specifieke functies van het bos, waardoor effecten van klimaatverandering en multifunctionele behoeften van bossen niet voldoende worden meegenomen. Daarom moedigt de Commissie de lidstaten aan om vrijwillig een langetermijnplanning voor bossen te ontwikkelen.

b) Impact Assessment Commissie

Bij de raadpleging van belanghebbenden werd door meerdere belanghebbenden aangegeven dat nieuwe wetgeving de huidige beheerpraktijken van boscijneren niet mag belasten. De Commissie geeft aan rekening te hebben gehouden met dit advies bij de effectbeoordeling en het opstellen van het wetsvoorstel.

De Commissie heeft in de effectbeoordeling (*impact assessment*) nader onderzoek gedaan naar de twee problemen waar het voorstel op gebaseerd is: (1) het ontbreken van vergelijkbaarheid en kwaliteit van gegevens en (2) het ontbreken van een integrale langetermijnplanning. Voor het eerste probleem concludeert de effectbeoordeling dat er door het ontbreken van complete en vergelijkbare gegevens geen feitbasis is om tot besluitvorming in beleid te komen en het bijhouden van de voortgang van de EU-beleidsdoelen wordt bemoeilijkt. Dit wordt onderbouwd door de publieke consultatie waar 84% van de respondenten consistente en vergelijkbare data over landsgrenzen heen als belangrijk of zeer belangrijk beschouwt.

Ook biedt huidige monitoring vanuit de bosinventarisaties vooral economische gegevens en in beperkte mate gegevens over biodiversiteit en vitaliteit.

Voor het tweede probleem stelt de effectbeoordeling dat verschillende bosgerelateerde EU-beleidsmaatregelen een langetermijnstrategie en -doel hebben voor 2050 (zoals de EU-klimaatwet, de EU-adaptatiestrategie en de EU-natuurherstelverordening). Daartegenover staat dat veel nationale planningsinstrumenten niet verder dan 10 jaar vooruit kijken en dat een visie op de lange termijn ontbreekt. Omdat bos zich over meerdere decennia ontwikkelt, is een langetermijnvisie en een integrale planning vereist om strategische keuzes te kunnen maken.

Verder heeft de effectbeoordeling meerdere beleidsopties afgewogen met een verschillende mate van flexibiliteit op beide onderdelen. De effectbeoordeling geeft voorkeur aan een volledig verplichtende optie, omdat het voorstel hiermee voldoet aan de strategische doelen voor vergelijkbaarheid, kwaliteit en beschikbaarheid van gegevens en een geïntegreerde aanpak voor langetermijnplanning voor alle lidstaten. De Commissie heeft, na consultatie met lidstaten, een hybride optie met een verplichtend monitoringssysteem en een vrijblijvende langetermijnplanning voorgesteld. Een reden hiervoor is dat met het niet verplicht maken van de langetermijnplanning additioneel administratieve kosten voor lidstaten worden voorkomen.

De Commissie concludeert in de effectbeoordeling dat deze optie leidt tot het behalen van de doelen op een kostenefficiënte wijze. Verwacht wordt dat de kosten bij de lidstaten en de EU belanden en niet bij het bedrijfsleven. Met dit voorstel wordt verwacht dat er meer en betere ecosysteemdiensten door de Europese bossen geleverd kunnen worden. De huidige

schattingen zijn⁸ dat Europese bossen jaarlijks 16 miljard euro opleveren aan houtproductie en 57 miljard euro aan andere culturele en regulerende diensten (zoals waterzuivering, koolstofvastlegging en recreatie).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Rijk en provincies werken sinds 2021 aan de uitvoering van de nationale Bossenstrategie⁹, waarin doelen zijn uitgewerkt om in 2030 het bosareaal in Nederland met 37.400 hectare uit te breiden en het bestaande bos te herstellen. Deze doelen zijn via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) aan provincies meegegeven om ruimtelijk uit te werken in de provinciale gebiedsplannen. Er wordt gestreefd naar een evenwichtige balans tussen de diverse functies van het bos, met klimaat en natuur als hoofddoelen en recreatie, cultuurhistorie en houtproductie als neven-doelen. De doelen zijn geconcretiseerd voor 2030, maar het ontbreekt nog aan een doorkijk op de lange termijn. Er zijn meerdere aanknopingspunten vanuit bestaand nationaal en EU-beleid om ook voor na 2030 concrete doelen te stellen en een geïntegreerde langetermijnplanning voor bos op te stellen.

De bestaande monitoring van de kwaliteit en vitaliteit van de Nederlandse bossen valt grotendeels onder de Nederlandse Bosinventarisatie (NBI)¹⁰, die als Wettelijke Onderzoeksopdracht door Wageningen Environmental Research wordt uitgevoerd. De NBI richtte zich in het verleden voornamelijk op de productie-aspecten van het bos, maar tegenwoordig zijn indicatoren voor biodiversiteit en klimaat ook onderdeel van de inventarisatie. Vanuit de NBI wordt conform internationale afspraken gerapporteerd aan de *Forest Resource Assessment* (FRA) en de LULUCF-landgebruiksrapportage.

In de huidige NBI zijn ook metingen opgenomen voor de Europese habitatrichtlijnrapportage en worden bodemprofielbeschrijvingen gemaakt om onder andere de koolstofvastlegging in de bosbodems te bepalen. De brondata en de achterliggende gegevensanalyse van de NBI zijn in Nederland publiek beschikbaar.

In de BNC-fiches betreffende de EU-biodiversiteitsstrategie¹¹ en de EU-bosstrategie¹² heeft het kabinet het voornemen gesteund om alle resterende oerbossen en oude bossen te beschermen. Daarnaast heeft het kabinet in het BNC-fiche EU-bosstrategie ook onderschreven dat een voorstel over de monitoring van bossen geschikt wordt geacht om de gestelde beleidsdoelen voor bos te bereiken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel over bosmonitoring en langetermijnplanning. Europese bossen moeten in een goede gezondheid verkeren om cruciale ecosysteemdiensten te kunnen blijven leveren. Dit is al in diverse EU-wetgeving en beleid verankerd. Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat EU-brede monitoring noodzakelijk is. Voor de Europese bossen bestaat nog geen geharmoniseerd monitoringsysteem dat een beeld levert van belangrijke functies als koolstofopslag, biodiver-

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-reports/-/ks-ft-20-002>

⁹ Kamerstukken 2020/2021, 33 576. nr. 202

¹⁰ <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/environmental-research/projecten/bosinventarisatie.htm>

¹¹ Fiche Europese Biodiversiteitsstrategie, Kamerstuk 22 112, nr. 2897

¹² Mededeling EU-bosstrategie, Kamerstuk 22 112, nr. 3196

siteit en de bijdrage aan de bioeconomie en actuele informatie levert over verstoringen, zoals bosbranden, ziekten en plagen. Het ontbreken van geharmoniseerde, vergelijkbare, actuele en frequente informatie over de staat van de Europese bossen zorgt ervoor dat er geen goede besluiten genomen kunnen worden door beleidsmakers en bosbeheerders. Daardoor komt het toekomstbestendig maken van deze bossen, met al hun maatschappelijke functies, onder druk te staan.

Het wetsvoorstel heeft de potentie om effectiever en efficiënter gegevens te vergaren en deze in te zetten voor grensoverschrijdende doelen, zoals doelen voor klimaat, natuur, bioeconomie en het tegengaan van de verspreiding van ziekten en plagen en bosbranden. Het voorstel bevordert de verzameling en de uitwisseling van wetenschappelijke kennis en het ontwikkelen van coherent bosbeleid tussen de lidstaten en de EU. Een systeem zoals voorgesteld in deze verordening draagt bij aan bestaand beleid zoals de Nationale Bossenstrategie. Een betere informatievoorziening biedt de mogelijkheid om in te spelen op ontwikkelingen in de bossen en de cruciale rol die zij spelen voor de Europese en Nederlandse klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen. Het kabinet ziet het belang hiervan in en zal het voorstel daarom steunen.

Het kabinet acht het zinvol dat een (kosten)effectief monitoringssysteem gebruik maakt van zowel veldmetingen als teledetectietechnologieën. De gegevens op basis van veldmetingen moeten door de lidstaten worden aangeleverd. Nederland heeft vanuit de NBI de beschikking over de meeste indicatoren die in het voorstel zijn opgenomen en voorziet geen problemen met het aanleveren van de gegevens op basis van veldmetingen. Door harmonisatie zullen de Nederlandse inventarisatiegegevens beter vergelijkbaar worden met inventarisaties uit andere lidstaten. Ook voor de voorgestelde planning worden geen problemen voorzien, omdat slechts minimale aanpassingen nodig zijn aan de nu gebruikte indicatoren. Het kabinet ziet het belang in van het publiek beschikbaar stellen van de brondata en de achterliggende gegevensverwerking, ten behoeve van transparantie en een open wetenschappelijke dialoog. Dit is al gebruikelijk in Nederland. Een aandachtspunt zijn de indicatoren voor oude en primaire bossen. In Nederland zijn geen primaire bossen maar waarschijnlijk wel oude bossen (volgens de definitie uit de Europese richtlijn¹³), die nog in kaart gebracht moeten worden. Zoals aangegeven in het BNC-fiche over de EU-biodiversiteitsstrategie en het BNC-fiche over de EU-bosstrategie steunt het kabinet het voornemen om alle resterende oerbossen en oude bossen te beschermen. Deze eerste stap om ze in kaart te brengen is daarom in lijn met de kabinetsinzet.

Het kabinet ziet het voordeel ervan in om het monitoringssysteem op basis van teledetectie op Europees niveau te organiseren en daarbij gebruik te maken van de bestaande infrastructuur; de Copernicus-producten (aardobservatieprogramma van de Europese Unie, dat satellietgegevens gebruikt om bossen en de veranderingen daarin in kaart te brengen) en de uitvoerende rol van het EEA (en daarmee het gebruik van FISE).

Een aandachtspunt is de samenhang tussen beide gegevensbronnen en met bestaande internationale monitorings- en rapportageverplichtingen, zoals de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) en de Europese economische commissie van de Verenigde Naties (UNECE), de hernieuwbare energierichtlijn, de LULUCF-verordening en de rapportages naar Forest Europe. Dit is zeker een aandachtspunt wanneer

¹³ https://environment.ec.europa.eu/publications/guidelines-defining-mapping-monitoring-and-strictly-protecting-eu-primary-and-old-growth-forests_en

de indicatoren gedeeltelijk overlappen, bijvoorbeeld voor indicatoren vanuit veldmetingen en satellietgegevens die beide indirect iets zeggen over de mate van houtoogst of tussen de bestaande LULUCF-rapportage en de nieuwe monitoring vanuit satellietgegevens voor de af/toename van bosareaal. Het kabinet zal zich er voor inzetten om indicatoren zoveel mogelijk te stroomlijnen en conflicterende uitkomsten over de staat van de Europese en Nederlandse bossen te voorkomen, zowel binnen dit voorstel als tussen dit voorstel en andere monitorings- en rapportageverplichtingen. Verder is het kabinet kritisch op de voorgestelde tweedeling tussen gegevens vanuit teledetectie en de veldmetingen. Het is van belang dat deze meetmethoden elkaar versterken. Het risico bestaat dat er twee parallelle datasystemen gecreëerd worden met elk een eigen waarheid. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor een geïntegreerde aanpak, gericht op een efficiënte en betrouwbare infrastructuur waarin de betrokken instituties nauw samenwerken. Een aandachtspunt hierbij is de beperkte uitwerking in het voorstel hoe de kwaliteit en transparantie van veldgegevens op Europees niveau gecoördineerd zal worden. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat dit verder uitgewerkt wordt.

Het voorstel om een nationale correspondent te benoemen beoordeelt het kabinet positief. In Nederland kan hiervoor vanuit de NBI iemand aangesteld worden om de coördinatie te voeren over de gegevenslevering.

Het kabinet oordeelt positief over het voorstel om een langetermijnplanning te maken. Voor 2050 zijn meerdere doelen van invloed op de Nederlandse bossen, zoals de Klimaatwet, de Natuurherstelverordening en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Om deze in synergie uit te kunnen voeren, heeft het meerwaarde om vanuit alle functies naar het Nederlandse bos van de toekomst te kijken en daar, indien nodig, een aanvulling op de huidige bossenstrategie voor op te stellen. Het voorstel van de Commissie om de langetermijnplanning vrijwillig te maken, na consultatie met lidstaten, sluit dan ook niet aan bij de kabinetsinzet. Het vrijwillig maken van de langetermijnplanning gaat wat het kabinet betreft niet ver genoeg om meer coherentie in bosbeleid voor de Unie te bewerkstelligen. Het kabinet zal zich er dus voor inzetten om de langetermijnplanning onderdeel te maken van de verplichtingen van deze verordening.

Gevolgen voor de brede welvaart

De motie van het lid Van Raan¹⁴ verzoekt om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt hierbij naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten.

Het kabinet beoordeelt de effecten van het Commissievoorstel op alle vier de aspecten positief. Het voorstel draagt bij aan een verbetering van de groene leefomgeving en een brede waardering voor alle ecosystemendiensten die het bos vervult in deze maatschappij. Met het goed in beeld brengen kunnen deze diensten (die zich kunnen vertalen naar natuurlijk kapitaal) ook in de toekomst beter verankerd worden in beleid en beheer, waaronder het tegengaan van de effecten van klimaatverandering en het behoud van biodiversiteit. Met het voorstel kunnen negatieve grensoverschrijdende effecten binnen de EU beter beheerst worden, zoals verspreiding van ziekten en plagen en bosbranden. Internationaal kan het een positief effect hebben voor de geloofwaardigheid van de EU die zich uitspreekt voor het tegengaan van ontbossing en duurzaam bosbeheer.

¹⁴ Kamerstukken II, 35 377, nr. 19

Ten aanzien van de verdeling van kosten en baten ziet het kabinet een positief effect van het voorstel, doordat de kosten beperkt zijn maar dat met het voorstel de huidige en toekomstige baten van het Europese bos beter in beeld gebracht kunnen worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het belang van harmonisering in monitoring van EU-bossen wordt breed gedeeld binnen de Raad omdat het leidt tot vergelijkbare data. Lidstaten geven aan dat daardoor betere maatregelen t.a.v. EU-bosbeleid kunnen worden genomen zodat bossen hun multifunctionele rol maximaal kunnen benutten. Desondanks zijn er ook breed gedeelde zorgen en aandachtspunten. Het voornaamste aandachtspunt is de wens verder voort te bouwen op reeds bestaande nationale monitoringssystemen om overbodige administratieve en financiële lasten zo veel mogelijk te beperken. Enkele lidstaten hebben een sterke terughoudendheid betreffende het delen van data over bossen met de Commissie. Daarnaast speelt dat vijftien lidstaten zich hebben uitgesproken voor behandeling van dit wetsvoorstel in de Landbouw- en Visserijraad, terwijl de Commissie het voorstel (mede) wil voorleggen aan de Milieuraad. Dit reflecteert de wens van de landen met sterke bosbouwsectoren om meer nadruk te geven aan (sociaal-)economische functies van bos en de wens van de Commissie om de nadruk te leggen op natuur- en biodiversiteitsdoelen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid van de EU. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Artikel 192, eerste lid, VWEU geeft de EU bevoegdheid om activiteiten vast te stellen ter behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, ter bescherming van de gezondheid van de mens, voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en ter bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich wel vinden in deze rechtsgrondslag. Voor deze beleidsterreinen, namelijk landbouw en milieu, geldt een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (artikel 4, lid 2 onder d, VWEU). Ook ziet de mededeling op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. Dit is een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, derde lid, VWEU).

a) Subsidiariteit

Ten aanzien van de subsidiariteit oordeelt het kabinet positief. Het voorstel heeft een tweeledig doel. Ten eerste te zorgen voor coherente monitoring van hoge kwaliteit die het mogelijk maakt de vooruitgang te volgen bij de verwezenlijking van de EU-beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op bossen. Ten tweede richt het voorstel zich op het door de lidstaten (vrijwillig) te ontwikkelen van een langetermijnplanning voor bossen om coherentie in bosbeleid voor de Unie te bewerkstelligen. Verstoringen, zoals uitbraken van ziekten en plagen en bosbranden, hebben een grensoverschrijdend karakter. Gezien dit karakter van de problematiek kunnen de doelstellingen onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Zo is het bijvoorbeeld voor het tegengaan van bosbranden belangrijk om een lidstaat overstijgend monitoringssysteem te hebben als *early warning* systeem.

Door klimaatverandering zullen deze effecten toenemen en daarom is optreden op EU niveau ook gerechtvaardigd. Een gecoördineerde aanpak van de EU heeft een meerwaarde ten opzichte van het monitoren door afzonderlijke lidstaten. Vooral voor teledetectie is het effectiever en efficiënter om nieuwe technologieën op de schaal van de EU te ontwikkelen. Het ontwikkelen van langetermijnplannen door lidstaten is daarbij een logische stap. Om bovenstaande redenen is het optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

b) Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit oordeelt het kabinet positief. Het voorstel heeft ten eerste tot doel te zorgen voor coherente monitoring van hoge kwaliteit die het mogelijk maakt de vooruitgang te volgen bij de verwezenlijking van de EU-beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op bossen, en ten tweede richt het voorstel zich op het door de lidstaten (vrijwillig) te ontwikkelen van een langetermijnplanning voor bossen om coherentie in bosbeleid voor de Unie te bewerkstelligen. De monitoring is geschikt om het voornoemde doel te bereiken omdat deze is gericht op gegevens die verbonden zijn aan meerdere beleidsdoelen op nationaal, EU en internationaal niveau. Het voorstel gaat ook niet verder dan noodzakelijk. Er wordt een minimaal additioneel beroep gedaan op de gegevenslevering door lidstaten, omdat de bestaande monitoring door middel van bosinventarisaties in beperkte mate wordt verstoord en gebruik wordt gemaakt van de beschikbare expertise en methodes. Ook benadrukt de Commissie dat er op geen enkele manier voorschriften zijn opgenomen die keuzes in het bosbeheer op het niveau van de beseigenaar direct beïnvloeden. Het kabinet onderschrijft dit standpunt van de Commissie. Een aandachtspunt is wel de samenhang tussen de teledetectietechnologieën en de bosinventarisaties (die door de lidstaten worden uitgevoerd op basis van veldmetingen). Voor de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens is het van belang dat beide monitoringssystemen elkaar versterken. Ook het vrijwillig maken van de langetermijnplanning is een aandachtspunt voor de proportionaliteit van het voorstel, omdat die vrijwilligheid afdoet aan de doelstelling om meer coherentie in bosbeleid voor de Unie te bewerkstelligen. Ten aanzien van coherentie van bosbeleid in de Unie zal het kabinet zich inzetten voor een verplichtende langetermijnplanning.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat er capaciteit benodigd is bij de Commissie en de EEA om teledetectieproducten te ontwikkelen. De kosten zijn uitgewerkt in het voorstel en komen uit op 8 miljoen Euro in totaal, inclusief personele capaciteit van 7 FTE. De kosten voor het beschikbaar stellen van de satellietbeelden is al voorzien in het Copernicus programma. Ook kunnen diverse bestaande onderzoeksinstrumenten, zoals het LIFE-programma, bijdragen aan het verder ontwikkelen van verbeterde, consistente en actuele bosgegevens in lidstaten.

Het kabinet schat in dat dit extra financiële consequenties heeft die in de huidige raming niet zijn voorzien. Het kabinet is van mening dat deze binnen de begroting moeten worden gedekt.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente

ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de conclusies van de Europese Raad van juni 2020 over het Meerjarig Financieel Kader. De Commissie zou wel de benodigde extra samenwerking en afstemming tussen de nationale bosinventarisaties financieel moeten kunnen ondersteunen. Het kabinet schat in dat dit extra financiële consequenties heeft die niet zijn voorzien in de huidige raming. De benodigde omvang hiervan is lastig in te schatten, maar zou onder de 1 miljoen Euro per jaar moeten kunnen blijven. Het kabinet is van mening dat dit binnen de begroting van de Commissie gedekt moet worden.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Voor de uitvoering van de Nederlandse Bosinventarisatie zal extra capaciteit nodig zijn om de rol van nationaal correspondent en de werkzaamheden t.a.v. de harmonisatie van de monitoring uit te voeren. Voor de harmonisatie worden de kosten ingeschat op eenmalig 10.000 euro per indicator, dus ca. 140.000 euro, maar het kabinet verwacht dat dit hoger kan uitvallen als de onderliggende definities en methodes aangepast moeten worden. Het onderzoek voor het in beeld brengen van oude bossen in Nederland kan gefinancierd worden uit bestaande middelen. Kosten voor het opstellen van langetermijnplannen worden ingeschat op eenmalig 600.000 euro in personele kosten vanuit het Rijk. De kosten zullen conform de regels van budgetdiscipline ingepast worden op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Naar verwachting zal het grotere gebruik van geavanceerde technologieën in combinatie met een verbeterde beschikbaarheid en toegankelijkheid van bosgegevens via het gemeenschappelijke digitale platform van het Forest-informatiesysteem voor Europa de administratieve last voor bedrijven, burgers en overheden, die op zoek zijn naar bosgerelateerde informatie, verlichten. De verwachting is dat er geen (significante) extra administratieve lasten voor de bosbeheerder en het bedrijfsleven komen. Verder kan het voorstel een belangrijke rol spelen voor vroegtijdige opsporing van uitbraken van ziekten en plagen, waardoor tijdig beleidsinterventies genomen kunnen worden. Zo kan het voorstel er bijvoorbeeld aan bijdragen dat de economische schade op de houtmarkt wordt beperkt. Schade door verstoringen als droogte en de schorskever heeft eerder negatieve effecten gehad op het midden-klein bedrijf, dat sterk afhankelijk is van de houtprijzen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Hernieuwbare grondstoffen, herstel van biodiversiteit en de mate van CO₂-vastlegging spelen in de Green Deal een belangrijke rol. Verbeterde inzichten in het functioneren van het Europese bos en het tijdig signaleren van problemen zijn dus van groot belang voor bovenstaande punten en kunnen de concurrentiekracht van de bosbouwsector in Europa iets versterken ook al speelt deze een economisch geringe rol in Europa, hoewel verschillend per land.

De verbeterde kennisopbouw en -deling kan bijdragen aan verbeterd bosbeheer, wat kan leiden tot een toename van aanbod van Europees hout. Gezien de toenemende vraag naar hout in zou toenemen, zou dit een drukkend effect kunnen hebben op de prijs van vergelijkbare houtsoorten wereldwijd. Echter, met de verwachte toenevende vraag is dit niet te zeggen.

Verder kan het optreden op EU-niveau ertoe leiden dat de voortrekkersrol en overtuigingskracht van de EU in mondiale onderhandelingen over duurzaam bosbeheer en ontbossing worden versterkt. Mogelijk kunnen de ontwikkelde methoden ook toegepast worden voor bosbeleid in derde landen waaronder ontwikkelingslanden.

Doordat de indicatoren en definities anders zijn dan voor de ontbossingsverordening is hier geen directe samenhang mee, behalve dat versterking van aardeobservatie en Copernicus indirect ook de monitoring voor de ontbossingsverordening bevorderen.

De verordening heeft geen directe effecten op ondernemers dan wel burgers in of buiten Europa. Eventuele gevolgen voor ondernemingen en burgers in derde landen zijn te indirect en daardoor niet met waarschijnlijkheid te duiden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel vraagt om meer sturing van de Rijksoverheid. Er moet worden voldaan aan concrete monitoringsvereisten en daartoe moet in ieder geval de Nederlandse bosinventarisatie worden uitgebreid. Het kabinet zal bezien of de verordening leidt tot de noodzaak tot implementatie van een deel van de verordening in nationale regelgeving en indien nodig het toedelen van aanvullende taken en bevoegdheden. Wanneer regelgeving noodzakelijk is in kader van monitoring zal dit naar verwachting worden geïmplementeerd in de Wettelijke Onderzoekstaak van de NBI. Voor de uitvoering van langetermijnplannen kan – indien noodzakelijk – gebruik worden gemaakt van verplichte instructieregels van het Rijk voor natuurgebieden, flora en fauna op grond van de Omgevingswet. Er is in het voorstel geen sprake van vergunningplichten en derhalve ook niet van de lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen, namelijk de bevoegdheid tot vaststelling van technische voorschriften en procedures voor het delen en harmoniseren van bosgegevens in het kader van deze verordening (artikel 7, lid 5 en artikel 8, lid 3); tot vaststelling van regels inzake procedures en formaten die moeten worden gebruikt om de compatibiliteit van de in artikel 9, lid 1 bedoelde systemen voor gegevensopslag en -uitwisseling te waarborgen, en om waarborgen vast te stellen die de vertrouwelijkheid waarborgen voor de opname van informatie over de geografisch expliciete locatie van monitoringlocaties in die systemen voor gegevensopslag en -uitwisseling (artikel 9, lid 2); tot nadere bepaling van de inhoud van de beoordelingsverslagen over de kwaliteit van de gegevens en de regelingen voor de indiening ervan bij de Commissie, alsmede van de beschrijving van de in artikel 10, lid 2, tweede alinea, bedoelde corrigerende maatregelen (artikel 10, lid 4).

Het toekennen van bovengenoemde bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van het voorstel betreft.

Betreffende de keuze voor een uitvoeringshandeling of een gedelegeerde handeling, ligt de gemaakte keuze voor een uitvoeringshandeling voor de hand. Reden hiervoor is dat het de uitvoering van de verordening volgens uniforme voorwaarden betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk, omdat via een uitvoeringshandeling de wetgevingsprocedure niet wordt belast.

De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011/raadplegingsprocedure. De toepassing van de onderzoeksprocedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het uitvoeringshandelingen betreft met betrekking tot het milieu, de beveiliging en veiligheid, of de bescherming van de gezondheid of de veiligheid van mensen, dieren of planten (artikel 2, lid 2, sub b, onder iii, van verordening 182/2011).

Het voorstel bevat ook een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de specificaties voor de in bijlage I opgenomen gestandaardiseerde bosgegevens en tot wijziging van de specificaties voor de geharmoniseerde gegevens in bijlage II (artikel 5, lid 5). Daarnaast wordt op grond van artikel 10, lid 3 ook de bevoegdheid aan de Commissie toegekend om nauwkeurigheidsnormen en regels voor kwaliteitsbeoordeling vast te stellen door middel van gedelegeerde handelingen en specifieke regels voor beoordelingsverslagen.

Het toekennen van deze bevoegdheden is wel mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet acht toekenning van de genoemde bevoegdheden wenselijk, omdat nadere regeling op dit niveau tegemoet komt aan de behoefte aan flexibiliteit en snelheid. Daarnaast verlenen de bevoegdheden de nodige flexibiliteit om de juiste wetenschappelijke expertise in te zetten voor de actualisatie van de bijlagen. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om wijziging of aanvulling op de niet-essentiële elementen van de wetgeving. Ook acht het kabinet de genoemde bevoegdheden voldoende afgebakend.

c) Voorgestelde inwerkingtreding met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zal in werking treden 20 dagen na publicatie in het Officiële Publicatieblad van de Europese Unie. Het kader voor gegevensverzameling door de Commissie moet binnen 12 maanden na het inwerking treden van het voorstel operationeel zijn. Voor de gegevens die door de lidstaten moeten worden verstrekt geldt een termijn van 30 maanden na inwerkingtreding van het voorstel. De inschatting van het kabinet is dat dit haalbaar is, op basis van afstemming hierover met de projectleider van de Nederlandse Bosinventarisatie (NBI).

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een bepaling (artikel 16) waaruit volgt dat de Commissie deze verordening blijvend moet evalueren, rekening houdend met de relevante ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving van de Unie, internationale kaders en technologische en wetenschappelijke vooruitgang en aanvullende monitoringsbehoeften. Bij de evaluatie moet ook de kwaliteit van de gegevensinformatie worden beoordeeld, met name of de harmonisatie leidt tot buitensporige schattingonzekerheden die de noodzaak van een gestandaardiseerde gegevensverzameling zouden rechtvaardigen. Vijf jaar na de inwerkingtreding van deze verordening moet de Commissie verslag uitbrengen over de uitvoering ervan. Het evaluatiemoment is volgens het kabinet wenselijk, gezien mogelijke technische en wetenschappelijke vooruitgang van aanvullende monitoringsbehoeften en de noodzaak van uniforme gegevensverzameling.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De verordening heeft beperkte gevolgen voor uitvoering en geen gevolgen voor handhaving. De gevolgen voor de uitvoering zijn voor de NBI en komen bij Wageningen Environmental Research terecht, in consortium met Stichting Probos, Borgman Beheer en Advies en Bureau van Nierop. De implicaties worden ingeschat als beperkt omdat de meeste indicatoren al onderdeel zijn van de bestaande monitoring, maar omdat dit nog nader wordt uitgewerkt in de gedelegeerde en de uitvoeringshandelingen is er nog enige onduidelijkheid over de daadwerkelijke implicaties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Anders dan de genoemde geopolitieke implicaties onder 5d worden geen gevolgen specifiek voor ontwikkelingslanden voorzien.