

De Ontbossingsverordening in kaart gebracht

Marc van Maanen en Pippa Minke

1. Inleiding/structuur

Ontbossing is al jaren een van de meest urgente milieukwesties, met ernstige gevolgen voor biodiversiteit, klimaatverandering en de leefomstandigheden van mensen over de hele wereld. Sinds het begin van deze eeuw proberen initiatieven van onder meer de Europese Unie (EU) ontbossing een halt toe te roepen. Ruim twee jaar voor het uitkomen van deze bundel, op 31 mei 2023, toonde de EU haar vergaande ambities met het aannemen van de ‘Ontbossingsverordening’.¹

De achtergrond en noodzaak van de Ontbossingsverordening zijn gelegen in de ecologische en maatschappelijke waarde van bossen. Deze zijn cruciaal voor biodiversiteit, klimaatregulering en het levensonderhoud van mensen wereldwijd. Sinds 1990 is 10% van de wereldwijde bossen verdwenen. Ten tijde van het aannemen van de Ontbossingsverordening was ontbossing verantwoordelijk voor 11% van de wereldwijde broeikasgasemissies.² Het Europese consumptiepatroon van grondstoffen zoals soja, palmolie en cacao is daarbij een belangrijke aanjager van ontbossing wereldwijd.³

De Ontbossingsverordening beoogt de door de EU veroorzaakte ontbossing en bosdegradatie te verminderen door te sturen op ontbossingsvrije toeleveringsketens.⁴ Grondstoffen en producten die verband houden met ontbossing of bosdegradatie na de *cut-off* datum van 31 december 2020,⁵ mogen niet langer ingevoerd en verhandeld worden binnen de EU. Het gaat om runderen (vee), cacao, koffie, oliepalm, rubber, soja en hout en daarvan afgeleide producten.⁶ De Ontbossingsverordening richt zich tot marktdeelnemers die de grondstoffen of producten voor het eerst importeren in de EU of uitvoeren, alsook tot handelaren van de grondstoffen of producten.⁷

* Mr. M.A.W. van Maanen en mr. P.E. Minke zijn beiden advocaat bij Van Traa Advocaten N.V. in Rotterdam. Zij danken de geïnterviewden, die aan de totstandkoming van dit artikel hebben bijgedragen.

1. Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010 (ook wel de EUDR).
2. Preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 1, 2, 3.
3. Preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 8.
4. Preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 10, 13-14.
5. Preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 46; art. 2 sub 13 Verordening (EU) 2023/1115.
6. Art. 1 sub 1 Verordening (EU) 2023/1115.
7. Preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 30; vgl. art. 2 sub 15-19 Verordening (EU) 2023/1115.

De Ontbossingsverordening voorziet in maatregelen op het gebied van (strengere) vereisten voor ontbossingsvrije grondstoffen, het invoeren van zorgvuldigheidssystemen door marktdeelnemers, het gebruik van technologie en monitoring om ontbossing te controleren, sancties bij overtredingen, Europese en internationale samenwerking en (financiële en technische) ondersteuning van organisaties in producerende landen, benchmarking van landen op basis van risicocategorieën en daarmee samenhangende vereisten voor marktdeelnemers, en de toekomstige mogelijkheid om ook andere ecosystemen (zoals wetlands en savannes) en grondstoffen onder de Ontbossingsverordening te brengen.⁸

De Ontbossingsverordening combineerde deze ambitieuze maatregelen aanvankelijk met korte implementatiedeadlines. Zo zouden de verreichende maatregelen voor marktdeelnemers – afhankelijk van hun omvang – al ingaan vanaf 30 december 2024 of vanaf 30 juni 2025.

De informatiestroom vanuit de Europese Commissie (EC), waaronder richtsnoeren en aanvullende documentatie ter ondersteuning van overheden en marktdeelnemers, kwam echter pas recentelijk op gang. Pas op 2 oktober 2024 gaf de EC onder andere verduidelijkingen van definities in de Ontbossingsverordening, details over boetes bij onjuiste nalevering en over traceerbaarheid en de methodologie voor het landenbenchmarksysteem.⁹ Desalniettemin blijft onduidelijkheid en onzekerheid bestaan.

Om die reden pleitten veel belanghebbenden voor uitstel van de implementatiedeadlines. Op 2 oktober 2024 ging ook de EC overstag. Haar voorstel voor uitstel geeft meer voorbereidingstijd om aan de soms complexe regelgeving te voldoen.¹⁰ De meeste verplichtingen voor marktdeelnemers worden – wederom afhankelijk van hun omvang – met twaalf maanden uitgesteld tot 30 december 2025 of 30 juni 2026. De deadline voor classificatie van landen in risicocategorieën (benchmarking) is met zes maanden uitgesteld tot 30 juni 2025, zodat de relevante informatie tijdig beschikbaar is.¹¹ De maatregelen gaan daarom pas volledig voor alle marktdeelnemers gelden vanaf drie jaar na het aannemen van de Ontbossingsverordening in mei 2023. Eind december 2024 heeft de Raad van de EU uitstel met één jaar formeel goedgekeurd.¹²

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de Ontbossingsverordening voor bedrijven, biedt dit artikel een verkenning van de context en historie van ontbossingsmaatregelen, waaronder enkele eerdere initiatieven (par. 2). Vervolgens plaatsen wij de Ontbossingsverordening in het kader van de Europese Green Deal, met aan-

8. Preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, vgl. bijv. overwegingen 28, 48, 68, 74, 82.

9. Persmededeling van de EC, 'Commission strengthens support for EU Deforestation Regulation implementation and proposes extra 12 months of phasing-in time, responding to calls by global partners', 2 oktober 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5009.

10. Vgl. de preambule bij Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2023/1115 wat betreft de bepalingen betreffende de datum van toepassing, overweging 6.

11. Preambule bij Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2023/1115 wat betreft de bepalingen betreffende de datum van toepassing, overweging 8; vaststelling 3 van Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2023/1115 wat betreft de bepalingen betreffende de datum van toepassing.

12. Persmededeling van Raad van de EU, 'EU-ontbossingswet: Raad keurt uitstel met één jaar formeel goed', 18 december 2024, consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/12/18/eu-deforestation-law-council-formally-adopts-its-one-year-postponement/.

dacht voor het ‘Farm to Fork’-initiatief en het streven naar verduurzaming van handelsketens (par. 3). Daarna komt het doel van de Ontbossingsverordening aan bod (par. 4) en de vraag tot wie de Ontbossingsverordening zich richt (par. 5) en welke verplichtingen eruit voortvloeien (par. 6). Daarbij besteden wij aandacht aan hoe de Ontbossingsverordening verschil maakt tussen verschillende marktdeelnemers. De rol van de toezichthouders, inclusief het opleggen van boetes en hun bevoegdheden, worden eveneens besproken (par. 7). Daarnaast komt het commentaar op de Ontbossingsverordening aan bod, en de uitdagingen die het recente uitstel met zich meebrengen, met een vooruitblik op de verwachtingen voor de toekomst (par. 8). Tot slot maken wij de balans op van de huidige stand van zaken en de mogelijke impact van de Ontbossingsverordening op mondiale ontbossing en verduurzaming van handel (par. 9).

2. Context en historie van de Ontbossingsverordening

2.1. Europese initiatieven tegen ontbossing

De EU probeert al langere tijd ontbossing tegen te gaan. Zo voerde de EU in 2003 het Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)-actieplan in. Dit initiatief richtte zich op het sluiten van zogenaamde ‘Vrijwillige Partnerschapsovereenkomsten’ met hout-producerende landen om illegale houtkap te bestrijden en de handel in legaal geproduceerd hout te bevorderen. De hieropvolgende Europese FLEGT-verordening legt in 2005 vast dat landen hun hout vrij naar de EU kunnen exporteren, mits zij beschikken over een aantoonbaar werkend controlesysteem. De weerslag van het FLEGT-actieplan en de FLEGT-verordening is uiteindelijk echter beperkt. Hoewel Indonesië kan voldoen aan de vereisten, stagneren de onderhandelings met andere hout-producerende landen.¹³

Met het aannemen van de Europese Houtverordening (EUTR) in 2010 verbiedt de EU het verhandelen op de EU-markt van illegaal gekapt hout en houtproducten vanaf 2013.¹⁴ Deze voorganger van de Ontbossingsverordening vult het zogenaamde legaliteitscriterium in aan de hand van de wetgeving van het land van oorsprong. Dit criterium laat duurzaamheidsaspecten buiten beschouwing. Ook de impact van de EUTR blijft beperkt, mede wegens complexe *due diligence*-vereisten en zwakke handhaving.¹⁵

Ondanks de ervaringen met de EUTR, bouwt haar opvolger hierop voort. De Ontbossingsverordening vervangt de EUTR per eind 2024. Zij breidt de reikwijdte uit van hout naar andere grondstoffen, zoals cacao, koffie en palmolie. Om deze grondstoffen en daarvan afgeleide producten in de Europese handel te brengen,

13. Preamble bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 81; W.Th. Douma, ‘Vervanging van de EU-Houtverordening door de EU-Verordening ontbossingsvrije producten: van de regen in de drup?’, in: *Duurzame handelsketens en het recht: een decennium later*, Vereniging voor Milieurecht, Den Haag: Boom 2024, p. 107-130, par. 1.

14. 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.

15. Preamble bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 81; W.Th. Douma, ‘Vervanging van de EU-Houtverordening door de EU-Verordening ontbossingsvrije producten: van de regen in de drup?’, in: *Duurzame handelsketens en het recht: een decennium later*, Vereniging voor Milieurecht, Den Haag: Boom 2024, p. 107-130, par. 1; het legaliteitscriterium behandelen wij in par. 4 en 6.

moeten zij zowel legaal als ontbossingsvrij zijn. Daarmee gaat de Ontbossingsverordening een stap verder dan de EUTR: het is niet langer voldoende om aan de wetgeving van het land van herkomst te voldoen.

Zolang de Ontbossingsverordening nog niet volledig is ingevoerd, blijft de EUTR van kracht. Dat betekent dat hout en houtproducten die op de Europese markt worden gebracht, moeten blijven voldoen aan de EUTR. Daarnaast blijft de EUTR tot 31 december 2027 van toepassing op hout en houtproducten die voor 29 juni 2023 zijn geproduceerd en met ingang van 30 december 2024 in de handel zijn gebracht.¹⁶ Het voorstel voor uitstel van de Ontbossingsverordening van de Europese Commissie heeft ook invloed op deze deadlines. Zo blijft de EUTR van toepassing tot 31 december 2018 voor hout en houtproducten die voor 29 juni 2023 zijn geproduceerd en met ingang van 30 december 2025 in de handel zijn gebracht.¹⁷

2.2. Internationale initiatieven voor ontbossing

Naast deze Europese initiatieven zijn er ook internationale inspanningen geweest om ontbossing te beperken. Zo sprak de EU samen met 40 andere landen in 2014 in de Verklaring van New York af om tegen 2030 ontbossing te stoppen. In 2020 zou ontbossing gehalveerd moeten zijn. In de Glasgow World Leaders Declaration on Forests and Land Use¹⁸ uit 2021 onderschreven bovendien 143 landen het doel om ontbossing in 2030 te stoppen, waaronder Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Deze ambities lijken echter gestrand, nu ontbossing juist is toegenomen.¹⁹

2.3. Keurmerken en certificeringen

Er bestaan meerdere keurmerken en certificeringen die garanderen dat hout en daarvan afgeleide producten ontbossingsvrij zijn. Zo staat een FSC-certificering (Forest Stewardship Council) ervoor dat het hout afkomstig is van verantwoord beheerde bossen en niet bijdraagt aan ontbossing. Daarnaast houdt de FSC-certificering rekening met de biodiversiteit en rechten van inheemse gemeenschappen.²⁰ Het keurmerk Rainforest Alliance Certified richt zich op bescherming van bossen, duurzame landbouw en eerlijke arbeid.²¹ Een onderdeel daarvan is het keurmerk UTZ Certified voor koffie, cacao, thee en andere landbouwproducten, dat ziet op duurzame landbouw zonder vernietiging van bossen.²²

16. Art. 37 lid 2 Verordening (EU) 2023/1115.

17. Vaststelling 2 van Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2023/1115 wat betreft de bepalingen betreffende de datum van toepassing.

18. UN Climate Change Conference UK 2021, 'Glasgow Leader's Declaration on Forests and Land Use', 2 november 2021, [webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230418175226/https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/](https://web.archive.org/web/20230418175226/https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/).

19. W.Th. Douma, 'Vervanging van de EU-Houtverordening door de EU-Verordening ontbossingsvrije producten: van de regen in de drup?', in: *Duurzame handelsketens en het recht: een decennium later*, Vereniging voor Milieurecht, Den Haag: Boom 2024, p. 107-130, par. 1.

20. Forest Stewardship Council International, fsc.org/en.

21. Rainforest Alliance, rainforest-alliance.org/.

22. rainforest-alliance.org/utz/.

3. De Europese Green Deal en verduurzaming van handelsketens

De Ontbossingsverordening sluit aan bij de doelstellingen van de Green Deal van de EU uit 2019, met haar accenten op duurzaamheid en het behoud van natuurlijke hulpbronnen, waarbij de Ontbossingsverordening streeft naar ontbossingsvrije handelsketens.²³

De Green Deal dient volgens de EC als routekaart voor een duurzame economie. Daarvoor formuleert de Green Deal enkele ambitieuze doelstellingen. Zo wil de EU in 2050 klimaatneutraal zijn. Bossen spelen een cruciale rol in het opnemen van CO₂ en het beperken van klimaatverandering.²⁴ De Ontbossingsverordening draagt hieraan bij door te streven naar beperking van ontbossing.

In 2030 moeten broeikasgasemissies met ten minste 55% ten opzichte van 1990 zijn gereduceerd (conform het pakket Fit for 55).²⁵ De Green Deal richt zich verder op de overgang naar schone energie en een circulaire economie. Zo bevordert de Green Deal bijvoorbeeld duurzame productie- en consumptiepatronen via het Actieplan voor een Circulaire Economie.²⁶ De verplichting van ontbossingsvrije handelsketens onder de Ontbossingsverordening bevordert tevens de duurzame handel.

Bovendien richt de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 zich als onderdeel van de Green Deal op maatregelen om de biodiversiteit te beschermen, bijvoorbeeld het creëren van beschermde natuurgebieden.²⁷ De Ontbossingsverordening draagt hieraan bij door wereldwijd vermindering van ontbossing na te streven.

Het Farm to Fork-initiatief van de Green Deal richt zich op het verduurzamen van landbouw door milieuvriendelijker voedselproductie met minder verspilling.²⁸ Het focust op het bevorderen van een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem. De Ontbossingsverordening zorgt ervoor dat de grondstoffen die hiervoor nodig zijn, niet bijdragen aan wereldwijde ontbossing.

4. Het doel van de Ontbossingsverordening

Het primaire doel van de Ontbossingsverordening is zoals aangegeven het voorkomen van ontbossing en bosdegradatie als gevolg van het verbruik van bepaalde grondstoffen en producten. Ook ziet de Ontbossingsverordening op het bevoor-

23. Europese Raad en Raad van de Europese Unie, 'Europese Green Deal', consilium.europa.eu/nl/policies/green-deal/#what, 3 december 2024; Preamble bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 10; M.A.W. van Maanen & J.A. Kruit, 'Sustainable Transport – Vele wegen leiden van Parijs naar Glasgow en verder', in: *Duurzaam ondernemen en Sustainable Transport* (Preadviezen Koninklijke Vereniging 'Handelsrecht'), Zutphen: Uitgeverij Paris 2021, p. 175-287, par. 2.2.3.2.

24. Europese Raad en Raad van de Europese Unie, 'Fit for 55: klimaatdoelen bij landgebruik en in de bosbouw', 31 januari 2025, consilium.europa.eu/nl/infographics/fit-for-55-lulucf-land-use-land-use-change-and-forestry/.

25. Europese Raad en Raad van de Europese Unie, 'Fit for 55', 31 januari 2025, consilium.europa.eu/nl/policies/fit-for-55/.

26. Europese Raad en Raad van de Europese Unie, 'Circulaire economie', 15 januari 2025, consilium.europa.eu/nl/policies/circular-economy/#ceap; Persmededeling van de Raad van de Europese Unie, 'Raad neemt conclusies aan over circulair en groen herstel', 17 december 2020, consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/12/17/council-approves-conclusions-on-making-the-recovery-circular-and-green/.

27. Europese Raad en Raad van de Europese Unie, 'Biodiversiteit', 21 januari 2025, consilium.europa.eu/nl/policies/biodiversity/.

28. Europese Raad en Raad van de Europese Unie, 'Van boer tot bord', 31 januari 2025, consilium.europa.eu/nl/policies/from-farm-to-fork/#:~:text=De%20belangrijkste%20doelstelling%20is%20om,stellen%20voor%20de%20biologische%20landbouw.

ren van duurzame productie- en consumptiepatronen in de EU en wereldwijd.²⁹ Centraal is het verbod van het op de markt brengen of exporteren van goederen die onder de reikwijdte van de Verordening vallen, maar niet vrij zijn van ontbossing of bosdegradatie, of die niet legaal – volgens de wetgeving van het land van productie – zijn geproduceerd. Bovendien beoogt de Ontbossingsverordening bij te dragen aan de bescherming van de biodiversiteit en de vermindering van koolstofemissies.³⁰

Met zogenaamde zorgvuldigheidsmaatregelen (*due diligence*) probeert de Ontbossingsverordening transparantie in de handelsketens te versterken.³¹ De Ontbossingsverordening past in de bredere handelsstrategie van de EU. Daarbij is oog voor (verdere) samenwerking met handelspartners ten behoeve van het bevorderen van internationale milieunormen, die zien op ontbossing en bosdegradatie. Ook wil de EU samenwerken met producerende landen om de dieperliggende oorzaken van ontbossing aan te pakken en de handel in ontbossingsvrije producten aan te moedigen.³²

De EC heeft deze doelen benadrukt en verder richting gegeven in haar langverwachte Guidance Document en Frequently Asked Questions (FAQ), gepubliceerd op 2 oktober 2024.³³ Daarin geeft zij richtsnoeren om aan de vereisten in de Ontbossingsverordening te voldoen.³⁴

5. Tot wie richt de Ontbossingsverordening zich?

De Ontbossingsverordening richt zich tot marktdeelnemers en handelaren die betrokken zijn bij de import of uitvoer respectievelijk distributie, verkoop, verbruik of gebruik van grondstoffen of producten onder de Ontbossingsverordening.

De kwalificatie marktdeelnemer of handelaar is van belang voor de vereisten die gelden op grond van de Ontbossingsverordening (zie par. 6). Zo moeten marktdeelnemers zorgvuldigheidsverklaringen opstellen. Handelaren kunnen deze zorgvuldigheidsverklaringen van hun leveranciers bij de relevante grondstoffen of producten gebruiken. Dit is anders als zij op grond van een combinatie van hun balanstotaal, netto-omzet en gemiddeld personeelsbestand een zogenaamde grote handelaar zijn.³⁵ Dan gelden dezelfde eisen als voor marktdeelnemers.

29. Vgl. preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 18, 27.

30. Art. 1 lid 1 Verordening (EU) 2023/1115.

31. Preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 53.

32. Preambule bij Verordening (EU) 2023/1115, overweging 26, 27.

33. Op 15 april 2025 heeft de EC een update met verduidelijkingen van het Guidance Document gepubliceerd: environment.ec.europa.eu/document/download/5dc7aa19-e58f-42a3-bbbe-f0e-b2e5a1d3a_en?filename=C_2025_2485_F1_ANNEX_EN_V3_P1_4056628.PDF. Dat ging samen met een publicatie van een geüpdatete versie (nummer 4) van de FAQ's: circabc.europa.eu/ui/group/34861680-e799-4d7c-bbad-da83c45da458/library/e126f816-844b-41a9-89ef-cb2a33b6aa56/details.

34. Richtsnoeren voor Verordening (EU) 2023/1115 betreffende ontbossingsvrije producten (C/2024/6789); Europese Commissie, 'Frequently Asked Questions – Implementation of the EU Deforestation Regulation – Version 3 – October 2024'.

35. Ondernemingen die minstens twee van de volgende drie criteria overschrijden: een balanstotaal van € 20.000.000, een netto-omzet van € 40.000.000 en een gemiddeld personeelsbestand van 250; art. 3 Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad.

Daarnaast maakt de Ontbossingsverordening onderscheid tussen marktdeelnemers en handelaren die micro, kleine of middelgrote ondernemingen in de zin van artikel 3 Richtlijn 2013/34/EU (kmo) zijn.³⁶ Artikel 3 Richtlijn 2013/34/EU geeft criteria voor de kwalificatie van micro, klein of middelgroot aan de hand van balanstotaal, netto-omzet en gemiddeld personeelsbestand van de onderneming. Voor kmo's zijn de vereisten onder de Ontbossingsverordening pas later van toepassing en gelden bepaalde versoepelingen.

Financiële instellingen, waaronder banken en verzekeraars, vallen (nog) niet onder de reikwijdte van de Ontbossingsverordening. De vraag is uiteraard wel wat er gebeurt met verzekeringsdekking of financiering indien de verzekerde of bankcliënt zijn verplichtingen onder de EUDR schendt.

Ook gelden de verplichtingen niet voor vervoerders.

6. **Wat zijn de verplichtingen van partijen en hoe dienen zij deze na te komen?**

Volgens de Ontbossingsverordening is het verboden om relevante grondstoffen of daarvan afgeleide producten te importeren, te verhandelen, in en uit te voeren uit de EU, tenzij is voldaan aan de drie voorwaarden uit artikel 3 Ontbossingsverordening.

Allereerst moeten de grondstoffen of producten ontbossingsvrij zijn. Dat betekent dat de relevante grondstoffen en daarvan afgeleide producten uit een gebied komen waar na de 'cut-off date' van 31 december 2020 geen ontbossing heeft plaatsgevonden.³⁷

Daarnaast moeten de grondstoffen of producten legaal zijn geproduceerd volgens de wetgeving van het productieland op het gebied van bijvoorbeeld milieubescherming, arbeidsrechten en mensenrechten.

Tot slot moeten de grondstoffen of producten vergezeld gaan van een zorgvuldigheidsverklaring ('due diligence statement'). Deze bevat een beoordeling waaruit volgt dat het risico dat de grondstoffen of producten niet Ontbossingsverordening-conform zijn, niet-bestaand of verwaarloosbaar is.³⁸ Zo moeten marktdeelnemers die producten in de handel brengen of uitvoeren, zorgvuldigheid betrachten ten aanzien van alle producten die door iedere specifieke leverancier worden geleverd.³⁹ Marktdeelnemers moeten daarbij een zorgvuldigheidsverklaring indienen, waaruit volgt dat zij op basis van de vereiste zorgvuldigheid concluderen dat de producten geen of slechts een verwaarloosbaar risico op non-conformiteit met de Ontbossingsverordening bevatten.⁴⁰

36. Zie voor de definitie art. 2 sub 30 Verordening (EU) 2023/1115.

37. Zie voor de definitie art. 2 sub 13 Verordening (EU) 2023/1115.

38. Art. 4 lid 2 Verordening (EU) 2023/1115; art. 2 sub 26 Verordening (EU) 2023/1115: "verwaarloosbaar risico": het risiconiveau dat van toepassing is op relevante grondstoffen en relevante producten, wanneer er, op basis van een volledige beoordeling van zowel de productspecifieke als de algemene informatie en, waar nodig, van de toepassing van de passende risicobeperkende maatregelen, geen reden tot bezorgdheid bestaat over de conformiteit van die grondstoffen of producten met artikel 3, punt a) of b)'.
39. Art. 8 Verordening (EU) 2023/1115.

40. Art. 4 Verordening (EU) 2023/1115.

De vereiste zorgvuldigheid bestaat uit een drietrapsraket:

1. Informatievoorschriften: de marktdeelnemers moeten informatie, documentatie en gegevens verzamelen waaruit blijkt dat de relevante producten in overeenstemming zijn met artikel 3 Ontbossingsverordening, zoals:
 - a. een beschrijving van het product;
 - b. de hoeveelheid producten;
 - c. het land van productie en de geolocatie van alle percelen waar de relevante grondstoffen die het relevante product bevat of waarmee het is vervaardigd, zijn geproduceerd;⁴¹
 - d. adequate informatie waaruit blijkt dat de producten ontbossingsvrij zijn en de grondstoffen zijn geproduceerd in overeenstemming met de wetgeving van het productieland.⁴²
2. Risicobeoordeling: op basis van de verzamelde informatie voeren marktdeelnemers een risicobeoordeling uit om na te gaan of een risico bestaat dat de producten niet conform zijn. Deze producten mogen slechts in de handel worden gebracht of worden uitgevoerd als uit de risicobeoordeling volgt dat er geen of slechts een verwaarloosbaar risico bestaat dat de producten niet aan de voorschriften voldoen.⁴³
3. Risicobeperking: is er geen sprake van een niet-bestaand of verwaarloosbaar risico, dan moet de marktdeelnemer vóór het in de handel brengen of uitvoeren van producten passende risicobeperkende procedures en maatregelen vaststellen om het risico tot nul of een verwaarloosbaar niveau te herleiden. Dit kan bijvoorbeeld door aanvullende informatie van leveranciers te eisen en onafhankelijke onderzoeken of audits uit te voeren. Ook kunnen marktdeelnemers steun bieden aan de leveranciers bij de naleving van de Ontbossingsverordening.⁴⁴

Een relevant criterium bij de risicobeoordeling van stap 2 is het risico op ontbossing in (een deel van) het productieland, zoals vastgesteld door de EC in een landenbenchmarking. Op grond van artikel 29 Ontbossingsverordening worden (delen van) landen in de volgende risicocategorieën ingedeeld: landen met een hoog, laag of standaardrisico. De risicocategorie is van invloed op de zorgvuldigheidsverplichtingen. Zo hoeven marktdeelnemers niet aan stap 2 en 3 te voldoen indien de grondstoffen en producten zijn geproduceerd in (delen van) landen met een laag risico. Wel moet de marktdeelnemer op verzoek van de toezichthouder kunnen aantonen dat er een verwaarloosbaar risico bestaat op omzeiling van de Ontbossingsverordening of vermenging van producten met een oorsprong in een (deel van een) land met een hoog of standaardrisico.⁴⁵ Daarnaast zal de marktdeelnemer aan

41. Art. 2 sub 28 Verordening (EU) 2023/1115: “geolocatie”: de geografische locatie van een perceel, beschreven aan de hand van lengte- en breedtecoördinaten, uitgedrukt in ten minste één lengte- en één breedtecoördinaat, met ten minste zes decimalen; voor percelen van meer dan vier hectare die worden gebruikt voor de productie van andere relevante grondstoffen dan runderen, wordt dit verstrekt met behulp van polygonen met voldoende breedte- en lengtecoördinaten om de omtrek van elk perceel te beschrijven.”

42. Art. 9 Verordening (EU) 2023/1115.

43. Art. 10 Verordening (EU) 2023/1115.

44. Art. 11 Verordening (EU) 2023/1115.

45. Art. 13 Verordening (EU) 2023/1115.

stap 2 en 3 moeten voldoen, bij risico op non-conformiteit met de Ontbossingsverordening.

Overigens hoeven kmo-bedrijven voor bepaalde producten geen geolocatie op te geven.⁴⁶

Voor grondstoffen of producten uit landen met een hoog of standaardrisico, gelden de drie zorgvuldigheidstappen wel. Het enige verschil tussen de twee categorieën ziet op de door de toezichthouder uit te voeren controles (par. 7).

Marktdeelnemers moeten hun zorgvuldigheidsverklaring voor elke zending met relevante grondstoffen of producten indienen in het IT-douanesysteem van de EU: TRAdE Control and Expert System (TRACES).

Het is mogelijk om de geolocatie toe te voegen door bijvoorbeeld in de ‘map tool’ direct een driehoek te tekenen, die aantoont waar de grondstof of het product vandaan komt. Het is ook mogelijk om via software als GeoJSON een polygoon te tekenen en deze direct in TRACES te uploaden.⁴⁷ Later zal de toezichthouder kunnen controleren of de geolocatie correct is en de relevante grondstoffen of producten uit ontbossingsvrij gebied komen.

TRACES registreert de zorgvuldigheidsverklaringen en creëert een referentienummer. Marktdeelnemers en handelaren kunnen vervolgens naar de specifieke zorgvuldigheidsverklaring verwijzen en gebruikmaken van een ‘reference statement’. Zo is het ook mogelijk om de informatie uit eerdere zorgvuldigheidsverklaringen te kopiëren, waaronder de geolocatie. Daarbij is wel van belang dat de informatie aantoonbaar gecontroleerd is op juistheid. Het invullen in TRACES hoeft immers niet te betekenen dat de informatie klopt. Niet TRACES, maar de toezichthouder controleert de informatie. Voor marktdeelnemers is het daarom van belang om vóór een aankoop te controleren of de informatie in de zorgvuldigheidsverklaring van de leverancier juist is.

De EC zal de informatie uit TRACES geanonimiseerd openbaar maken.⁴⁸ Indieners van de zorgvuldigheidsverklaring kunnen ervoor kiezen om de zichtbaarheid voor ‘downstream operators’ uit te schakelen. Alleen de toezichthouder kan deze informatie dan inzien. De ‘downstream operators’ zullen met hun leveranciers afspraken moeten maken over het controleren van de geolocaties, bijvoorbeeld door een derde.

7. Wat is de rol van de toezichthouder?

De EU-lidstaten moeten een toezichthouder aanwijzen voor de controle en handhaving van de Ontbossingsverordening. In Nederland is dit de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De toezichthouder moet jaarlijks ten minste 1% van de marktdeelnemers controleren, die grondstoffen in een (deel van een) laaggriscoland produceren of daaruit in de handel brengen, op de markt aanbieden of uitvoeren. Voor producten die grondstoffen bevatten, of die geproduceerd zijn in (delen van) een land met een standaardrisico, moet de toezichthouder ten minste 3% van de marktdeelnemers controleren. Voor hooggriscolanden moet ten minste 9% van de marktdeelnemers worden gecontroleerd.⁴⁹

46. Art. 4 lid 8 Verordening (EU) 2023/1115, art. 5 Verordening (EU) 2023/1115.

47. Dit kan bijvoorbeeld via GeoJSON: geojson.io/#map=2/0/20.

48. Art. 33 lid 5 Verordening (EU) 2023/1115.

49. Art. 16 Verordening (EU) 2023/1115.

Hierbij onderzoekt de toezichthouder de naleving van de zorgvuldigheidseisen door marktdeelnemers en niet-kmo-handelaren, alsook de (non-)conformiteit van de producten met de Ontbossingsverordening. Indien nodig kunnen controles bijvoorbeeld ook onderzoek ter plaatse van relevante grondstoffen of producten omvatten.⁵⁰ De toezichthouder controleert bij kmo-handelaren enkel of zij beschikken over de vereiste informatie, zoals gegevens van de marktdeelnemers of handelaren die de producten aan hen hebben geleverd en de referentienummers van de aan die producten verbonden zorgvuldigheidsverklaring en gegevens van de marktdeelnemers of handelaren aan wie zij producten hebben geleverd.⁵¹

Constaateert een toezichthouder dat een marktdeelnemer of handelaar de Ontbossingsverordening niet is nagekomen of dat een product non-conform is, dan wordt van de marktdeelnemer of handelaar vereist dat hij passende en corrigerende maatregelen neemt om binnen een redelijke termijn een einde te maken aan de non-conformiteit.⁵² Daarnaast bepaalt artikel 25 Ontbossingsverordening dat EU-lidstaten sancties moeten vaststellen voor inbreuken op de Ontbossingsverordening.

De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De sancties omvatten bijvoorbeeld boetes die evenredig kunnen zijn aan de milieuschade en aan de waarde van de grondstoffen of producten. De sanctie wordt zo berekend dat wordt gewaarborgd dat de economische voordelen van de inbreuk, effectief worden ontnomen. Bij herhaling van een ernstige inbreuk worden boeten geleidelijk verhoogd. In het geval van een rechtspersoon bedraagt het maximumbedrag van een dergelijke boete minstens 4% van de totale jaaromzet in de hele EU van de marktdeelnemer of handelaar in het boekjaar voorafgaand aan het besluit tot oplegging van een boete. Indien nodig moet dat maximumbedrag worden verhoogd om ervoor te zorgen dat de boete hoger is dan het potentiële economische voordeel. Naast boetes kunnen ook producten in beslag worden genomen, alsook de hiermee gegenereerde inkomsten.

Een andere mogelijke sanctie is tijdelijke uitsluiting van aanbestedingsprocedures en tijdelijke verboden om goederen en producten in de handel te brengen, op de markt aan te bieden of uit te voeren.

Tot slot kan een sanctie een verbod geven op het gebruiken van het vereenvoudigde stelsel van zorgvuldigheidseisen van artikel 13 Ontbossingsverordening.

8. **Commentaar op de Ontbossingsverordening/uitstel**

8.1. **Geluiden uit de markt**

Voor dit artikel spraken wij met traders, producenten uit de voedingsindustrie en andere belanghebbenden, die met de Ontbossingsverordening te maken krijgen. Zij bereiden zich al geruime tijd voor op de Ontbossingsverordening. Daarbij lopen zij tegen meerdere uitdagingen aan.

Verschillende samenwerkingsverbanden tussen Europese koepelorganisaties hebben de EU (kritische) feedback gegeven over de verschillende concepten van de Ontbossingsverordening. Hier zou weinig mee zijn gedaan.

50. Art. 18 Verordening (EU) 2023/1115.

51. Art. 19 jo. art. 5 lid 2, 3 en 4 Verordening (EU) 2023/1115.

52. Art. 24 Verordening (EU) 2023/1115.

Zo is er kritiek op het feit dat de grondstoffen en producten 100% *compliant* moeten zijn. Bij bepaalde *commodities*, zoals soja, is het moeilijk uitvoerbaar om volledige segregatie te waarborgen, gelet op de *pool storage* in de (logistiek naar de) laadhavens. Er kan niet zomaar een nieuwe silo worden ‘neergezet’ voor een 100% *compliant* product. Dat kost tijd en geld, er zijn vergunningen nodig, etc.

Niet alleen voor *traders* kan dit problematisch zijn, maar ook voor producenten in de voedingsindustrie. Als één onderdeel van hun eindproduct niet conform is, kan het gehele eindproduct niet worden verkocht. De consequenties kunnen dan groot zijn.

Ook zijn er bedenkingen tegen de strikte wetgeving gecombineerd met de (voorgeschreven) boete van 4% van de omzet in de EU. Zo’n boete is een heftige sanctie. Bovendien was er volgens marktpartijen lange tijd veel onduidelijkheid over de (uitwerking van de) vereisten onder de Ontbossingsverordening. Zo wachtte de markt lang op de aangekondigde *Frequently Asked Questions* en *Guidance Papers* vanuit de EC. Ook de uitrol van het landenbenchmarksysteem van de EC laat nog op zich wachten.

Verder was er commentaar op de digitalisering. Zo zou het online systeem TRACES oorspronkelijk niet voldoende ruimte bieden om alle data over geolocaties in te voeren. TRACES gaf eerst slechts vijf velden waarin de geolocaties konden worden ingevuld. Het is echter goed mogelijk dat een zending, zoals soja, van honderden boeren komt. Het is dan niet mogelijk om al die data in te vullen. De EU heeft TRACES aangepast, waardoor nu tot 25 MB kan worden ingevuld. Ook dat zou echter niet voldoende zijn.⁵³

Bovendien waren lange tijd nog niet alle toezichthouders in de lidstaten bekend. Daarnaast leeft de vraag in hoeverre deze toezichthouders op gelijke wijze zullen oordelen. De strikte vereisten uit artikel 3 Ontbossingsverordening lijken weinig discretionaire ruimte aan toezichthouders te bieden. Het is echter de vraag hoe dit in de praktijk uitpakt en of de werkwijzen van de verschillende toezichthouders al dan niet gelijk zullen zijn. Hetzelfde geldt voor de sancties bij inbreuken.

Ook voor lokale boeren levert de Ontbossingsverordening kosten en uitdagingen op. Zij moeten bijvoorbeeld hun boekhouding aanpassen en bewijs verzamelen waaruit volgt dat zij voldoen aan de wetgeving.

De markt benadrukt het belang van interactie tussen de verschillende stakeholders die met de Ontbossingsverordening te maken krijgen. Er is afstemming nodig tussen de spelers op de markt op het gebied van handel en logistiek. De Ontbossingsverordening lijkt nu te zijn geschreven zonder dat deze aspecten voldoende zijn meegenomen, aldus geluiden uit de markt.

Naast de kritiek klinken er uit de markt ook positieve geluiden. Zo zou de EU, als invloedrijke handelsmarkt, met haar anti-ontbossingsmaatregelen mondiaal een voorloper kunnen zijn van meer duurzame productie.⁵⁴ Andere landen zouden kunnen volgen, met een (nog) groter bereik van de beoogde positieve milieueffecten tot gevolg.

Ook is de verwachting dat de *due diligence*-regels tot meer transparantie leiden. Dit biedt bedrijven en consumenten meer gelegenheid – en verantwoordelijkheid – om

53. Vgl. C. Emmen, ‘Tijd dringt: graansector heeft dringend behoefte aan duidelijke eisen EUDR (ontbossing)’, *boerderij.nl* 8 september 2024.

54. Vgl. N. Waarlo, ‘Ondermijnt Europa zijn positie in de wereld door streng vast te houden aan zijn groene plannen?’, *de Volkskrant* 12 oktober 2024.

een bewuste keuze te maken.⁵⁵ Daarnaast kan meer transparantie mogelijkheden bieden voor het opschonen van complexe en minder duurzame handelsketens, bijvoorbeeld in de cacao-industrie.⁵⁶

8.2. Uitstel

Gelet op de onduidelijkheid en kritiekpunten klonken er vanuit de markt echter steeds vaker geluiden dat de toepassing van de Ontbossingsverordening zou moeten worden uitgesteld. De EC is gezwicht en heeft een voorstel ingediend voor uitstel, om marktdeelnemers en handelaren meer tijd te geven zich voor te bereiden. Onder dat voorstel blijft de datum van toepassing 30 december 2024. Het moment waarop marktdeelnemers of handelaren (behalve kmo-bedrijven) moeten voldoen aan de vereisten uit de Ontbossingsverordening, wordt met een jaar uitgesteld van 30 december 2024 naar 30 december 2025. Datzelfde geldt voor de verplichtingen voor kmo-bedrijven met ingang van 30 juni 2026. De uitrol van het landenbenchmarksysteem is uitgesteld met zes maanden naar 30 juni 2025, zodat marktdeelnemers en handelaren zich hierop kunnen voorbereiden.

Medio november 2024 heeft het Europees Parlement het door de EC voorgestelde uitstel aangenomen. Eind december 2024 heeft de Raad van de EU uitstel met één jaar formeel goedgekeurd.⁵⁷

8.3. Landenbenchmarksysteem

Op 22 mei 2025 heeft de EC in het kader van het landenbenchmarksysteem een voorlopige lijst met de landenclassificatie gepubliceerd.⁵⁸ Landen met de classificatie ‘hoog risico’ zijn Belarus, Myanmar, Noord-Korea en Rusland.⁵⁹ Landen als Brazilië, Indonesië, Ivoorkust, Maleisië en Mexico zijn geclassificeerd als ‘standaardrisico’. Onder ‘laag risico’ vallen bijvoorbeeld China, Sri Lanka, Suriname en Vietnam, alsook de EU-lidstaten.

8.4. Toekomstverwachting

Uit de markt vernemen wij verschillende verwachtingen over de gevolgen van de Ontbossingsverordening. Zo is denkbaar dat grondstoffenstromen worden verlegd. De EU neemt zo’n 15% van de soja uit Brazilië af. De overige 85% gaat naar China. Eventueel verleggen bedrijven hun stromen ook naar andere loshavens in de EU vanwege mogelijke verschillen in handhaving door de Europese toezichthouders.

55. L. van Lonkhuyzen, ‘Gemopper over nieuwe EU-regels tegen ontbossing’, NRC 21 en 22 september 2024.

56. L. van Lonkhuyzen, ‘Gemopper over nieuwe EU-regels tegen ontbossing’, NRC 21 en 22 september 2024.

57. Persmededeling van Raad van de EU, ‘EU-ontbossingswet: Raad keurt uitstel met één jaar formeel goed’, 18 december 2024, consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/12/18/eu-deforestation-law-council-formally-adopts-its-one-year-postponement/.

58. De lijst met classificatie van landen binnen het landenbenchmarksysteem kan worden ingezien op green-forum.ec.europa.eu/deforestation-regulation-implementation/eudr-cooperation-and-partnerships/country-classification-list_en. Een eerste review van de lijst door de EC staat gepland in 2026.

59. Bij de classificatie lijken de sancties van de EU en de Verenigde Staten tegen deze landen een rol te spelen.

Een ander probleem is de inkoop door bedrijven.

Door de Ontbossingsverordening kunnen bedrijven zich (gedwongen) beperken tot een beperkte groep van leveranciers die *compliant* producten kunnen leveren. Als één van deze (beperkte) leveranciers echter een misoogst heeft, zal het minder makkelijk kunnen zijn om andere leveranciers te vinden. Ook zouden de prijzen van producten, die afhankelijk zijn van de relevante grondstoffen, kunnen stijgen. Grote *commodity traders* lijken wel druk te voelen van de Ontbossingsverordening en hebben zich voorbereid. Zo hebben zij bepaalde stromen al aangemerkt als ‘dedicated EUDR’.

Opstellers van contracten zullen de vereisten uit de Ontbossingsverordening moeten verwerken in hun overeenkomsten.

Bedrijven nemen al EUDR-clausules op in inkoop- en verkoopdocumenten. Ook sturen sommige bedrijven een ‘self declaration form’ naar leveranciers om informatie te krijgen over grondstoffen onder de EUDR. Grote traders zouden op deze manier informatie moeten verkrijgen van soms wel 1000 leveranciers.⁶⁰

Wetenschappers benadrukken echter de noodzaak om verdere ontbossing te stoppen, mede door verduurzaming van handelsketens van grondstoffen. In die zin is de Ontbossingsverordening een flinke stap voorwaarts.⁶¹

9. **Perspectief**

Het is de vraag welke prioriteit de ontbossingsdoelstellingen in de EU de komende tijd zullen krijgen. Gedurende de eerste helft van 2025 bekleedt Polen het voorzitterschap van de Raad van de EU. In het *Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union* komt de Ontbossingsverordening of ontbossing in het algemeen niet aan bod.⁶² Ook is de focus op verduurzaming in het huidige politieke klimaat minder sterk aanwezig dan in de periode voorafgaand aan de inwerking-treding van de Ontbossingsverordening.⁶³

Desalniettemin zullen bedrijven zich voor de nakoming van de verplichtingen onder de Ontbossingsverordening moeten klaarmaken. Het uitstel geeft bedrijven in ieder geval verdere voorbereidingstijd, zowel op praktisch als op juridisch vlak.

60. Internationale brancheorganisaties, zoals FOSFA International, komen al met modelclausules die zien op de Ontbossingsverordening.

61. Vgl. N. Waarlo, ‘Ondermijnt Europa zijn positie in de wereld door streng vast te houden aan zijn groene plannen?’, *de Volkskrant* 12 oktober 2024; L. van Lonkhuyzen, ‘Gemopper over nieuwe EU-regels tegen ontbossing’, *NRC* 21 en 22 september 2024.

62. Polish Presidency Council of the European Union, polish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/.

63. Vgl. T. Giesbertz, ‘De Europese Ontbossingsverordening: eindelijk uitsluitel?’, *TvL* 2024, nr. 5/6, p. 266-270, par. 8.