

Speciaal verslag

## EU-financiering voor biodiversiteit en klimaatverandering in de bossen in de EU:

positieve, maar beperkte resultaten



EUROPESE  
REKENKAMER

# Inhoud

|                                                                                                                                                                 | Paragraaf |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                                                                                                                             | I-V       |
| <b>Inleiding</b>                                                                                                                                                | 01-18     |
| Het belang van de bossen in de EU                                                                                                                               | 01-03     |
| Belangrijkste trends op het gebied van bossen                                                                                                                   | 04-06     |
| Mondiale en EU-actie met betrekking tot de bossen                                                                                                               | 07-13     |
| Het plattelandsontwikkelingsbeleid is de grootste bron van EU-financiering voor de bossen                                                                       | 14-18     |
| <b>Reikwijdte en aanpak van de controle</b>                                                                                                                     | 19-23     |
| <b>Opmerkingen</b>                                                                                                                                              | 24-68     |
| Belangrijke beleidsmaatregelen van de EU hebben een positief, maar beperkt effect op de bossen                                                                  | 24-47     |
| De EU biedt de biodiversiteit in haar bossen gedeeltelijke bescherming                                                                                          | 25-32     |
| De EU beschikt over wetgeving waarmee illegale houtkap wordt aangepakt, maar deze praktijk wordt nog steeds gevolgd                                             | 33-39     |
| De EU onderneemt stappen om bossen op te nemen in haar klimaatveranderingsbeleid                                                                                | 40-47     |
| Met de onderzochte bosbouwmaatregelen werden mogelijkheden om de biodiversiteit aanzienlijk te verbeteren en de klimaatverandering aan te pakken niet benut     | 48-68     |
| Voor de uitgaven voor bosbouw in het kader van plattelandsontwikkeling zijn gedetailleerde bosbeheerplannen vereist, maar de kwaliteit daarvan is niet constant | 49-54     |
| De onderzochte bosbouwmaatregelen hadden een beperkt effect op de biodiversiteit en op de veerkracht voor klimaatverandering                                    | 55-64     |
| Het huidige monitoringsysteem meet de effecten van de bosbouwmaatregelen op de biodiversiteit en de klimaatverandering niet                                     | 65-68     |

**Conclusies en aanbevelingen**

**69-74**

**Afkortingen**

**Verklarende woordenlijst**

**Antwoorden van de Commissie**

**Tijdslijn**

**Controleteam**

# Samenvatting

I De bossen in de EU zijn multifunctioneel en vervullen een ecologische, economische en maatschappelijke rol. Duurzame beheerpraktijken zijn cruciaal voor de instandhouding van de biodiversiteit en de aanpak van de klimaatverandering in de bossen.

II Het gebied dat met bos wordt bedekt, is ongeveer even groot als het gebied dat voor de landbouw wordt gebruikt en is de afgelopen dertig jaar groter geworden. Voor bosgebieden is veel minder financiering uit de EU-begroting beschikbaar dan voor de landbouw (minder dan 1 % van de GLB-begroting) en die financiering is gericht op de ondersteuning van instandhoudingsmaatregelen, aanplant en het herstel van beboste gebieden. Van de EU-financiering voor bosbouw wordt 90 % verstrekt via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo). De EU is op dit gebied internationale verplichtingen aangegaan, waaronder de bestrijding van illegale houtkap en de bescherming van de biodiversiteit. Met dit verslag willen wij beleidsdiscussies die gevolgen hebben voor de bossen in de EU bevorderen.

III Deze controle is gericht op de inspanningen die de EU levert om de biodiversiteit te beschermen en de klimaatverandering in de bossen in de EU aan te pakken. Onze algemene conclusie is dat de EU op de gebieden waar zij volledig bevoegd is om op te treden, positieve maar beperkte resultaten heeft geboekt bij de bescherming van de biodiversiteit en de aanpak van de klimaatverandering in de bossen in de EU.

IV Dit zijn onze voornaamste bevindingen:

- a) De EU heeft de habitat- en de vogelrichtlijn goedgekeurd en de Commissie heeft verschillende strategieën vastgesteld om de slechte toestand van de biodiversiteit en staat van instandhouding van de bossen in de EU aan te pakken. Wij hebben geconstateerd dat instandhoudingsmaatregelen voor deze boshabitats die onder de richtlijnen vallen kwalitatief nog steeds tekortschieten.
- b) De houtverordening heeft als doel een einde te maken aan de illegale houtkap in de EU. Wij hebben vastgesteld dat de Commissie de kwaliteit van de controles door de lidstaten niet heeft beoordeeld. Hoewel teledetectie grote mogelijkheden biedt met het oog op een kostenefficiënte monitoring van grote gebieden, maakt de Commissie hier geen consequent gebruik van.

- c) De EU stelt bossen steeds vaker aan de orde in haar klimaatveranderingsbeleid. In zowel de richtlijn hernieuwbare energie als de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) komen de zorgen met betrekking tot de klimaatverandering in de bossen aan de orde. Kwesties als de aanpassing van de bossen aan de klimaatverandering en de vaststelling van ecologische grenzen voor het gebruik van de bossen voor energiedoeleinden zijn echter minder goed uitgewerkt. Pogingen om klimaataanpassingsstrategieën voor beboste gebieden gericht te maken, werden gehinderd door een gebrek aan kennis en informatie.
- d) De EU verstrekt de financiële steun voor bosbouwgerelateerde acties op het gebied van klimaatverandering en biodiversiteit voornamelijk via het Elfpo. Wij hebben geconstateerd dat de Elfpo-regels en -procedures over het algemeen niet leiden tot een grotere biodiversiteit en een grotere veerkracht voor klimaatverandering. Met de wetgevingsvoorstellen voor het GLB na 2020 wordt de lidstaten meer flexibiliteit geboden bij het ontwerpen van steunregelingen voor de bosbouw en worden deze tekortkomingen niet aangepakt. Het gemeenschappelijk monitoringsysteem van de EU meet de effecten van de bosbouwmaatregelen op de biodiversiteit en de klimaatverandering niet.

**V** Op basis van deze bevindingen bevelen wij aan om:

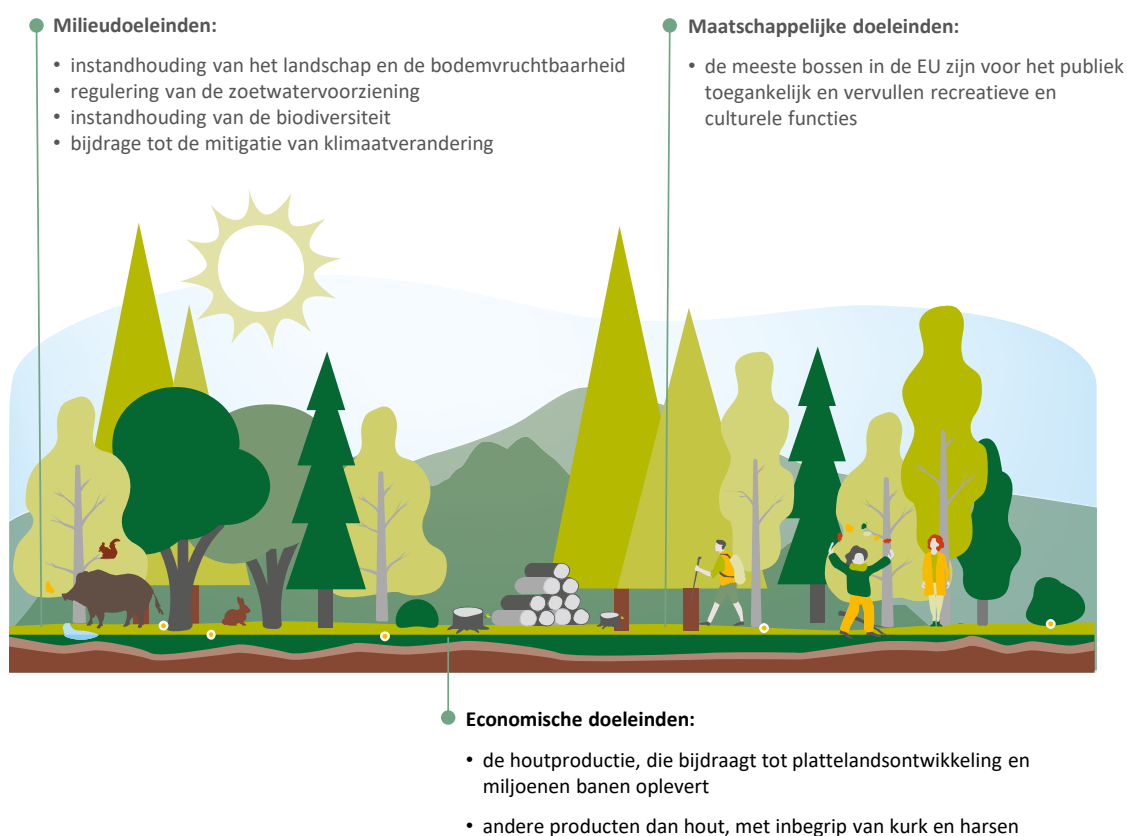
- o de bijdrage van de EU aan de biodiversiteit en de aanpak van de klimaatverandering in de bossen in de EU te verbeteren;
- o de bestrijding van illegale houtkap te versterken, en
- o de bosbouwmaatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling meer te richten op biodiversiteit en klimaatverandering.

# Inleiding

## Het belang van de bossen in de EU

**01** De EU beschikt over bijna 180 miljoen hectare bos en overige beboste gebieden, die 45 % van haar totale grondgebied bestrijken. Volgens Eurostat is het bosgebied in de EU tussen 1990 en 2020 met 10,2 miljoen hectare gegroeid<sup>1</sup>. De bossen in de EU zijn multifunctioneel en vervullen een ecologische, economische en maatschappelijke rol (zie *figuur 1*). Particuliere entiteiten bezitten 60 % van de bossen in de EU en in 2017 bedroeg de bruto-output van de bosbouwproductie, met inbegrip van de houtkap, meer dan 55 miljard EUR.

**Figuur 1 — De bossen in de EU zijn multifunctioneel**



Bron: ERK.

<sup>1</sup> Eurostat: [Agriculture, forestry and fishery statistics](#), editie 2020.

**02** In de bossen — die bijna 90 % van de mondiale terrestrische biodiversiteit herbergen — leven vele soorten. Oudere bossen hebben een rijkere biodiversiteit vanwege de grotere hoeveelheid dood hout en de complexere structuur. De biodiversiteit is tevens rijker in bossen waarin de mens weinig heeft ingegrepen. Er zijn nog maar weinig oerbossen in Europa; 95 % van de bossen in de EU ondervindt gevolgen van menselijke activiteiten. Bossen zijn ingedeeld naar de mate van menselijk ingrijpen: ongerepte bossen (2,4 %), natuurbossen (93,2 %) en aangeplante bossen (4,4 %)<sup>2</sup>.

**03** Gezonde bossen leveren een bijdrage aan de bestrijding van de klimaatverandering omdat ze CO<sub>2</sub> uit de atmosfeer halen. In Europa stijgt het risico op verstoring van de bossen als gevolg van de effecten van klimaatverandering, zoals bosbranden, droogtes, stormen, de stijging van de zeespiegel of de opkomst en verspreiding van (nieuwe) plagen en ziekten. Het vermogen van bossen om als koolstofputten te dienen, komt hierdoor onder druk te staan. Veerkrachtige bossen zijn bossen die naar verwachting opgewassen zijn tegen deze effecten en dus in staat zullen blijven om koolstof vast te leggen. Bosbeheerpraktijken en planning spelen een steeds belangrijker rol bij het veerkrachtig maken van bossen.

## Belangrijkste trends op het gebied van bossen

**04** In het verslag over de toestand van de Europese bossen van 2020<sup>3</sup> wordt geconcludeerd dat de toestand van de Europese bossen gemiddeld genomen verslechtert. In andere verslagen en gegevens van de lidstaten wordt bevestigd dat de staat van instandhouding van de bossen verslechtert. In het verslag van het Europees Milieuagentschap over de toestand van de natuur in de EU in de periode 2013–2018<sup>4</sup> wordt ingegaan op de staat van instandhouding van de boshabitats en -soorten die in het kader van de vogel- en de habitatrichtlijn worden beschermd. Van alle bossen heeft het merendeel een ontoereikende (54 %) of slechte (31 %) staat van instandhouding; een goede staat van instandhouding komt met 14 % het minst voor (zie [figuur 2](#) voor een uitsplitsing naar bosregio).

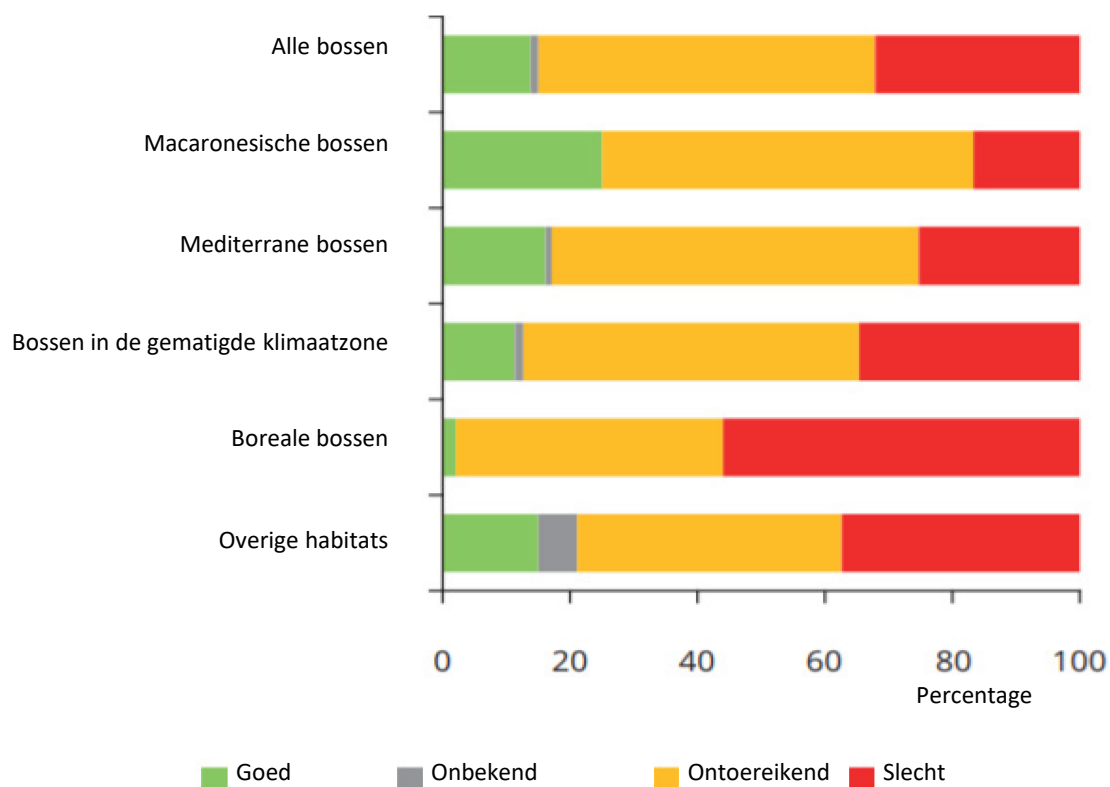
---

<sup>2</sup> State of Europe's Forests 2020. Forest Europe.

<sup>3</sup> State of Europe's Forests 2020. Forest Europe.

<sup>4</sup> EEA-verslag nr. 10/2020.

**Figuur 2 — Staat van instandhouding van bossen per regio, 2018**

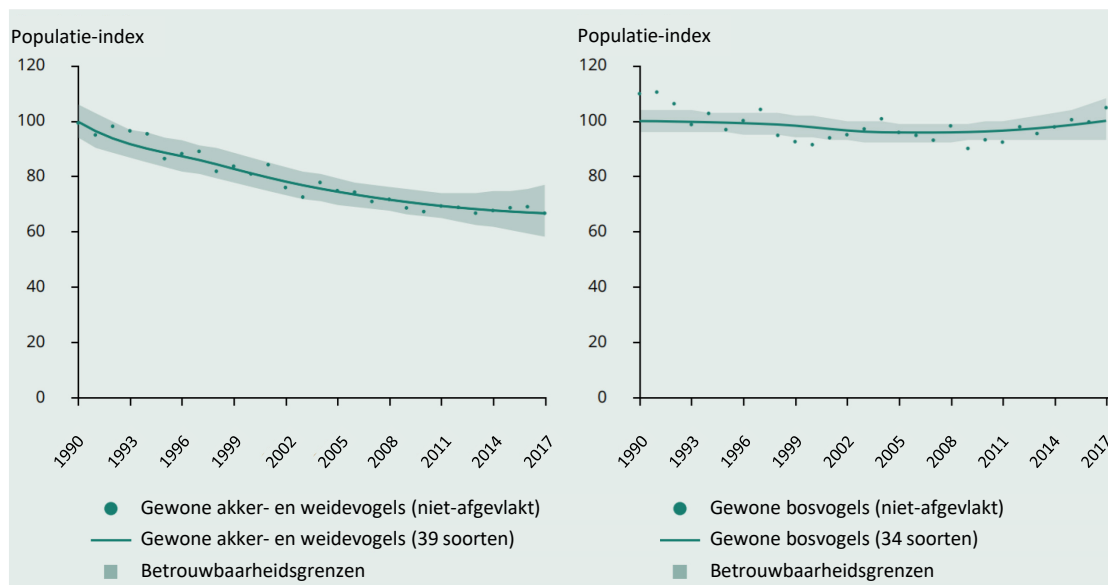


© EEA, 2020, EEA-verslag nr. 10/2020, gebaseerd op verslagen van de lidstaten in het kader van artikel 17 van de habitatrichtlijn en percentages van EU-beoordelingen.

**05** Sommige aspecten van het biodiversiteitsniveau in de bossen laten een positiever beeld zien: de index van alledaagse bosvogels in de EU daalde tussen 1990 en 2011 met 3 %, maar heeft zich sindsdien hersteld (zie [figuur 3](#)).



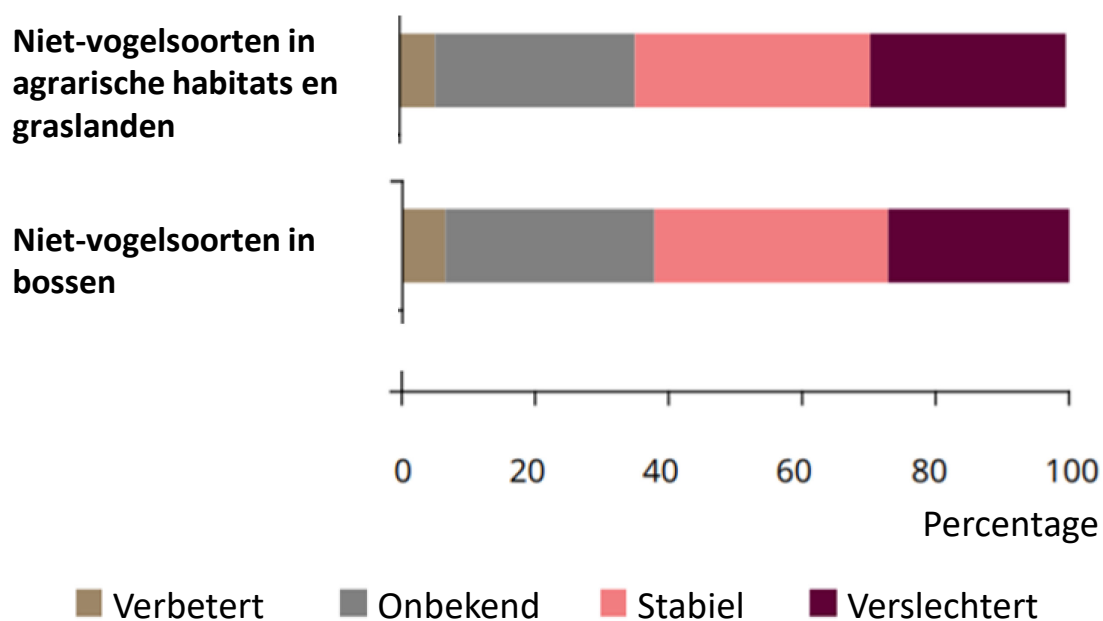
**Figuur 3 — De vogelindex: betere resultaten in bossen dan op landbouwgrond**



© EEA, 2020, EEA-verslag nr. 10/2020.

**06** Bij slechts 6 % van de bossoorten anders dan vogels is een verbeterende trend te zien, terwijl 27 % achteruitgaat (zie [figuur 4](#)).

**Figuur 4 — Vergelijkbare trends voor bossoorten en niet-bossoorten anders dan vogels**



© EEA, 2020, EEA-verslag nr. 10/2020.

## Mondiale en EU-actie met betrekking tot de bossen

**07** De internationale verbintenissen die de EU op dit gebied is aangegaan, zijn het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit en duurzameontwikkelingsdoelstelling 15 van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling (zie [kader 1](#)).

### Kader 1 — Streefdoelen in internationale verbintenissen betreffende biodiversiteit in bossen



#### Streefdoel 5

Uiterlijk in 2020 wordt het tempo waarmee alle natuurlijke habitats, met inbegrip van bossen, verloren gaan, gehalveerd en zo mogelijk tot nul herleid, en worden aantasting en fragmentering aanzienlijk beperkt.

#### Streefdoel 7

Tegen 2020 worden landbouw-, aquacultuur- en bosbouwgebieden duurzaam beheerd, zodat de instandhouding van biodiversiteit wordt gewaarborgd.



#### Duurzameontwikkelingsdoelstelling 15

Bescherm, herstel en bevorder het duurzaam gebruik van ecosystemen op het vasteland, beheer bossen en wouden duurzaam, bestrijd woestijnvorming, stop landdegradatie en draai het terug en roep het verlies aan biodiversiteit een halt toe.

**08** Andere internationale verdragen die van belang zijn voor de bossen zijn gericht op biologische diversiteit, klimaatverandering en woestijnvorming. Daaronder vallen het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) en het VN-Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming. In Europa is de ministerconferentie over de bescherming van de bossen in Europa, ook wel bekend als Forest Europe, een vrijwillig politiek proces op hoog niveau met als doel de intergouvernementele dialoog en samenwerking op het gebied van bosbeleid in heel Europa te versterken. In het

kader van Forest Europe zijn gemeenschappelijke strategieën voor de 47 ondertekenaars (46 landen en de EU) ontwikkeld voor de bescherming en het duurzaam beheer van hun bossen.

**09** Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de EU zich inzet voor de duurzame ontwikkeling van Europa, onder meer op basis van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Verschillende beleidsmaatregelen van de EU hebben gevolgen voor de bossen. Beheer, instandhouding, aanpassing aan klimaatverandering en duurzaam gebruik van de bossen behoren tot de belangrijke doelstellingen van plattelandsontwikkeling in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, alsmede van het beleid inzake milieu, klimaatverandering, handel en interne markt, onderzoek, industrie en energie (zie *figuur 5*).

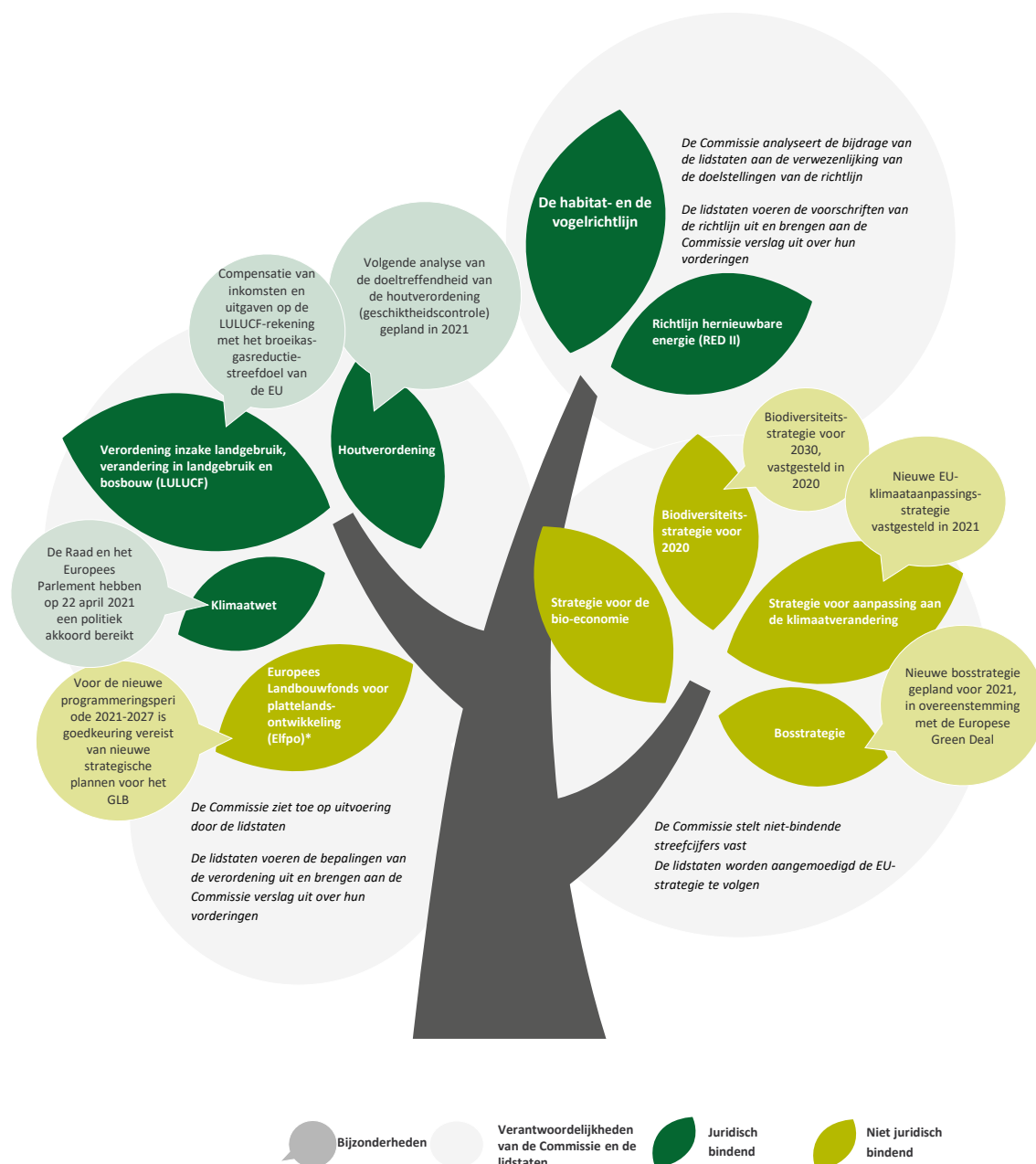
**Figuur 5 — Welk beleid heeft impact op de bossen in de EU?**



Bron: ERK, gebaseerd op *European forest ecosystems — State and trends* (EEA, 2015).

**10** Al deze beleidsterreinen omvatten verschillende instrumenten: wetgeving, niet-bindende beleidsdocumenten (zoals strategieën en richtsnoeren) en subsidies uit de EU-begroting. De EU-financiering op dit gebied wordt gewoonlijk gezamenlijk door de Commissie en de lidstaten beheerd (bijv. in het geval van plattelandsontwikkeling). In [figuur 6](#) worden de belangrijkste kenmerken van de bosgerelateerde EU-strategieën en -regelingen samengevat, met inbegrip van de taken en verantwoordelijkheden van de voornaamste actoren.

**Figuur 6 — Belangrijkste EU-instrumenten met betrekking tot de biodiversiteit en de klimaatverandering in bossen**



\*De Elfpo-verplichtingen zijn alleen van toepassing op begunstigen van Elfpo-middelen.

Bron: ERK.

**11** In 2013 publiceerde de Commissie haar EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector voor 2014–2020<sup>5</sup>, die als kader moest dienen voor alle bosgerelateerde beleidsvorming in de EU, met inbegrip van plattelandsontwikkelings-, milieu- en klimaatbeleid. In [kader 2](#) worden de doelstellingen van de strategie voor 2020 weergegeven. De Commissie is voornemens in 2021 een nieuwe strategie te publiceren.

### Kader 2 — Doelstellingen van de bosstrategie voor 2020

Garanderen en aantonen dat alle bossen in de EU volgens de beginselen van duurzaam bosbeheer worden beheerd en dat de EU in verhoogde mate bijdraagt tot de bevordering van duurzaam bosbeheer en de vermindering van ontbossing op wereldniveau, met name door:

- bij te dragen tot een goed evenwicht tussen de diverse functies van het bos, zodat aan alle behoeften wordt voldaan en de levering van vitale ecosysteemdiensten wordt gegarandeerd;
- de grondslag te leggen voor een situatie waarbij de bosbouw en de hele houtsector-waardeketen krachtig concurrerende en levensvatbare onderdelen zijn van de bio-economie.

**12** De EU heeft geen specifieke doelstellingen of streefdoelen vastgesteld voor de biodiversiteit of de gezondheidstoestand van bossen. De volgende algemene doelstellingen hebben echter ook betrekking op bossen:

- De habitat-<sup>6</sup> en de vogelrichtlijn<sup>7</sup> hebben als doel de gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna van communautair belang<sup>8</sup> te behouden of te herstellen en alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in de EU te beschermen. Ongeveer 50 % van de Natura 2000-gebieden bestaat uit bos.

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: [Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector](#), COM(2013) 659 final.

<sup>6</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

<sup>7</sup> Richtlijn 2009/147/EG (PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7).

<sup>8</sup> Artikelen 2 en 3 van Richtlijn 92/43/EEG en artikel 1 van Richtlijn 2009/147/EG.

- De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020<sup>9</sup> heeft, overeenkomstig de verplichtingen van de EU in het kader van het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit (zie paragraaf 07), tot doel het verlies aan biodiversiteit en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en zoveel mogelijk ongedaan te maken en tevens de bijdrage van de EU tot het verhoeden van het mondiale verlies aan biodiversiteit op te voeren.
- In de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030<sup>10</sup> stelt de Commissie dat zij "de lidstaten [zal] verzoeken om de graad van uitvoering van de bestaande wetgeving binnen duidelijke termijnen te verhogen, en hen daarbij [zal] ondersteunen. Zij zal de lidstaten met name verzoeken ervoor te zorgen dat de instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitats en soorten tegen 2030 niet zullen zijn verslechterd. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat ten minste 30 % van de soorten en habitats die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, wel in die categorie terechtkomen of een sterke positieve trend vertonen." De strategie heeft tevens als doel om alle resterende oerbossen in de EU te identificeren, in kaart te brengen, te monitoren en strikt te beschermen.

**13** Een van de hoofddoelen van de biodiversiteitsstrategie was het herstel van ten minste 15 % van de aangetaste ecosysteemdiensten in de EU tegen 2020. In 2015 was de Commissie van oordeel<sup>11</sup> dat er onvoldoende vooruitgang was geboekt en dat de tendens van aantasting van de ecosystemen en ecosysteemdiensten nog niet tot staan was gebracht. In 2020 heeft de Commissie eveneens een verslag<sup>12</sup> gepubliceerd over de toestand van de ecosysteemdiensten, dat specifieke informatie bevat over bosecosystemen. Volgens het verslag zijn de indicatoren voor de structurele toestand (biomassa, dood hout) sinds 2010 verbeterd, maar zet de verslechtering van sommige belangrijke indicatoren voor de achteruitgang — zoals de ontbladering van boomkruinen — door. De conclusie luidt dat de toestand van de bossen in de EU over het algemeen te wensen overlaat.

---

<sup>9</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "[Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020](#)" (COM(2011) 244 definitief).

<sup>10</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "[EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 — De natuur terug in ons leven brengen](#)" (COM(2020) 380 final).

<sup>11</sup> [Mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020](#).

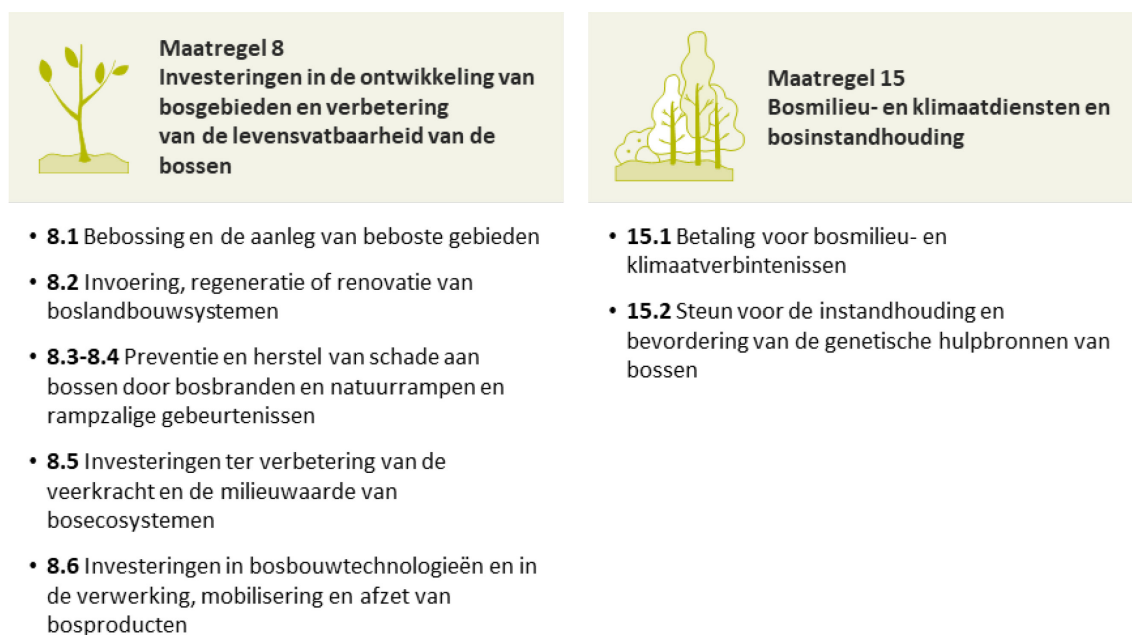
<sup>12</sup> "[Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment](#)".

## Het plattelandsontwikkelingsbeleid is de grootste bron van EU-financiering voor de bossen

**14** In de EU-bosstrategie voor 2020 wordt het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) omschreven als de "ruggengraat van de financiering van de strategie", omdat deze goed is voor 90 % van alle EU-financiering voor de bosbouw. Andere EU-financieringsbronnen zijn onder meer het LIFE-programma, financiering voor onderzoek in het kader van Horizon 2020, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en de faciliteit voor de financiering van natuurlijk kapitaal van de EIB.

**15** Er zijn middelen voor plattelandsontwikkeling beschikbaar ter ondersteuning van twee bosbouwmaatregelen (de aanleg van bos en de ondersteuning van bestaande beboste gebieden; zie [figuur 7](#)).

### Figuur 7 — Bosbouwmaatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling



*Bron:* Artikelen 21-26 en 34 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 en artikel 1, lid 9, punt a), van Verordening (EU) 2017/2393.



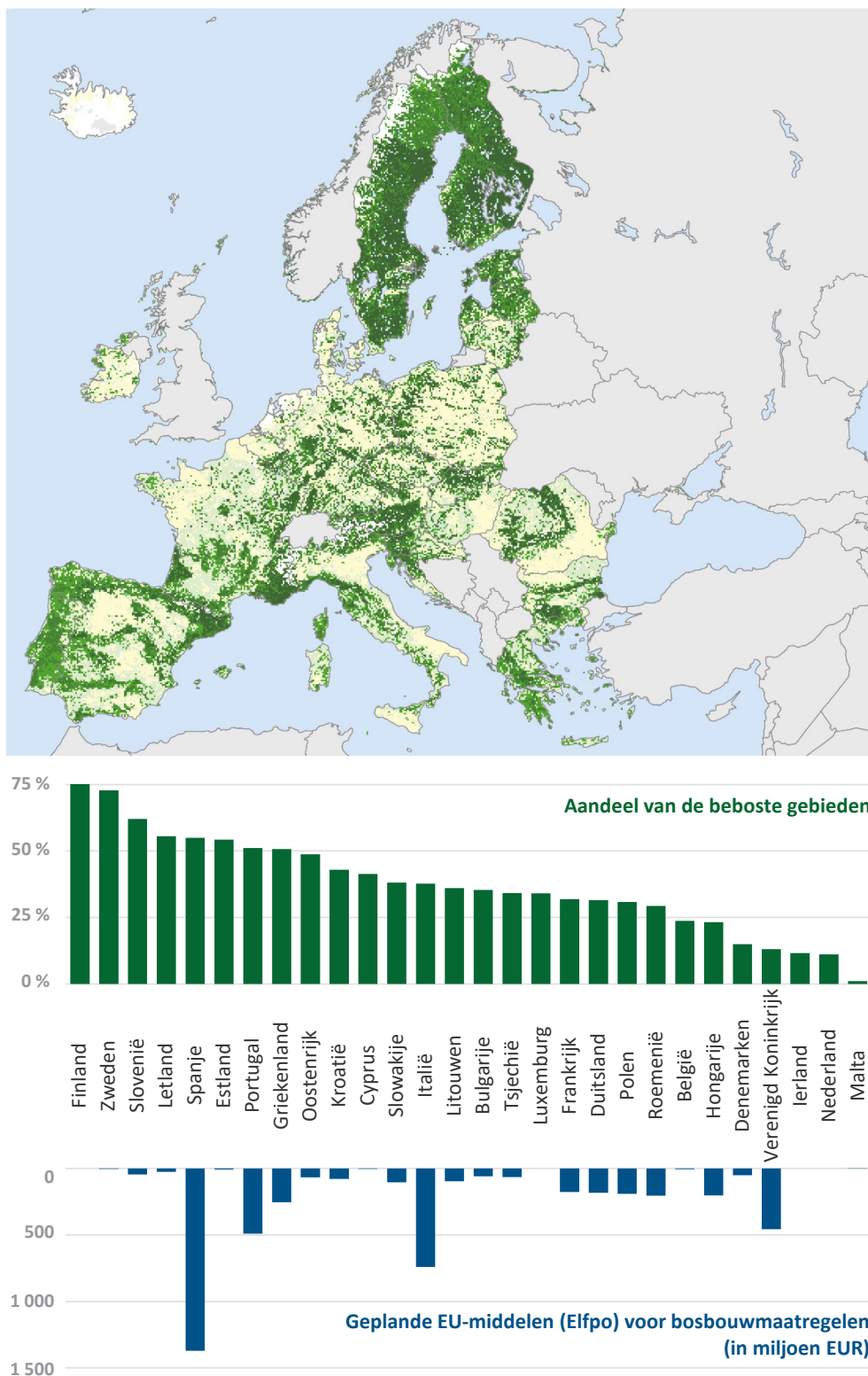
**16** Verschillende andere plattelandsontwikkelingsmaatregelen kunnen ook van invloed zijn op de bossen. Zo kunnen bosgebieden bijvoorbeeld in aanmerking komen voor Natura 2000-betalingen. Verdere voorbeelden van acties in het kader van andere maatregelen zijn onder meer bosbouwadviesdiensten, investeringen in infrastructuur om de bosbouw te ontwikkelen en aan te passen, en steun voor het opstellen van bosbeheerplannen.

**17** De lidstaten kunnen zelf beslissen of zij bosbouwmaatregelen opnemen in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's en hoe zij die maatregelen inzetten om de bossen te ondersteunen. Zij stellen specifieke bosbouwvereisten vast in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's). Voor de periode 2014–2020 hebben 24 lidstaten in totaal 4 890 miljoen EUR aan EU-middelen toegewezen aan de twee bosbouwmaatregelen<sup>13</sup> (zie *figuur 8*); eind 2020 hadden zij 49 % van deze middelen besteed. Finland, Ierland, Luxemburg en Nederland hebben in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's geen middelen toegewezen aan bosbouwmaatregelen. De Commissie houdt de uitgaven voor bosbouw in het kader van andere maatregelen niet bij.

---

<sup>13</sup> Gebaseerd op de gegevens van de Commissie over de eerste goedgekeurde plattelandsontwikkelingsprogramma's.

**Figuur 8 — Beboste gebieden en geplande EU-middelen voor bosbouwmaatregelen**



Bron: ERK, gebaseerd op de kaart van het Europees Milieuagentschap van 12 november 2009, laatstelijk gewijzigd op 28 oktober 2015, op gegevens van "State of Europe's Forests" over 2015 en op gegevens van de Commissie uit de eerste goedgekeurde plattelandsontwikkelingsprogramma's voor 2014–2020.

**18** In haar evaluatie van de bosbouwmaatregelen van 2017<sup>14</sup> concludeerde de Commissie dat het effect van steun voor bossen in het kader van plattelandontwikkeling over het algemeen positief was en een belangrijke rol kon spelen bij de verwezenlijking van economische, ecologische en maatschappelijke voordelen. De Commissie stelde vast dat de steun voor de preventie en het herstel van schade aan bossen het grootste effect sorteerde; in dit kader werd tussen 2007 en 2013 ongeveer 10 miljoen hectare bos (5 % van de bossen in de EU) ondersteund. In de periode 2007–2013 werd met de steun voor de aanplant 287 490 hectare nieuw bos aangeplant (ongeveer 0,2 % van de bossen in de EU).

---

<sup>14</sup> Europese Commissie: [Evaluation study of the forestry measures under Rural Development](#). Eindverslag. Alliance Environment EEIG. September 2017.

## Reikwijdte en aanpak van de controle

**19** Wij hebben onderzocht in hoeverre de EU-acties de bescherming van de biodiversiteit ondersteunen en de klimaatverandering in de bossen in de EU aanpakken. We hebben gekeken naar a) het effect van het optreden van de Commissie door middel van een aantal belangrijke beleidsmaatregelen inzake milieu en klimaat en b) het specifieke effect van bosbouwmaatregelen die worden gefinancierd met EU-middelen voor plattelandsontwikkeling.

**20** De reikwijdte van onze controle bestreek de bossen in de EU en wij hebben ons met name gericht op de in *figuur 6* vermelde belangrijke EU-beleidsterreinen. Wat de EU-houtverordening betreft, hebben wij uitsluitend gekeken naar de monitoring van binnenlands hout.

**21** Met het oog op de verzameling en beoordeling van het bewijsmateriaal hebben wij:

- de toepasselijke EU-wetgeving, de strategieën, voorstellen en richtsnoeren van de Commissie, en de verslagen die relevant zijn voor biodiversiteit en klimaatverandering in de bossen in de EU, de habitat- en de vogelrichtlijn (Natura 2000) en de EU-houtverordening onderzocht;
- deskundigen van de Commissie geraadpleegd en documenten bestudeerd van drie lidstaten die wij hebben geselecteerd op grond van de materialiteit van hun uitgaven voor bosbouwmaatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling en op grond van de verscheidenheid van hun bostypen: Duitsland (Mecklenburg-Voorpommeren en Saksen-Anhalt), Spanje (Castilië-La Mancha en Asturië) en Polen. Vanwege de reisbeperkingen in verband met de COVID-19-pandemie konden wij alleen bezoeken ter plaatse afleggen in Duitsland (waar we door de EU gefinancierde projecten bezochten);
- gegevens geanalyseerd over uit het Elfpo gefinancierde uitgaven aan biodiversiteit en klimaatverandering in de bossen in de EU;
- een deskundigenpanel opgericht om onze kennis op bepaalde terreinen te vergroten en onze voorlopige bevindingen van de controle te laten beoordelen;

- alle lidstaten een vragenlijst toegezonden met betrekking tot 35 plattelandsontwikkelingsprogramma's om informatie en bewijsmateriaal te verzamelen over de wijze waarop zij de Elfpo-submaatregelen voor bossen uitvoeren — met name in hoeverre die submaatregelen hebben bijgedragen tot de bescherming van de biodiversiteit en de mitigatie van en de aanpassing aan de klimaatverandering.

**22** Deze controle heeft betrekking op de periode 2014–2020, de programmeringsperiode van het meest recente meerjarig financieel kader. Ook hebben wij rekening gehouden met de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voor de nieuwe programmeringsperiode (2021–2027).

**23** Met dit verslag willen wij beleidsdiscussies die gevolgen hebben voor de bossen in de EU bevorderen en een bijdrage leveren aan de uitwerking van het GLB voor de periode 2021–2027, de nieuwe EU-bosstrategie, de ontwikkeling en uitvoering van de voorgestelde Europese klimaatwet, de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering en de inachtneming van de EU-houtverordening.

## Opmerkingen

### Belangrijke beleidsmaatregelen van de EU hebben een positief, maar beperkt effect op de bossen

**24** De meeste EU-beleidsmaatregelen inzake milieu en klimaat hebben effecten op de bossen. Wij hebben onderzocht of de belangrijke EU-beleidsmaatregelen inzake milieu en klimaat de biodiversiteit bevorderden en of de klimaatverandering in de bossen ermee werd aangepakt, in overeenstemming met de internationale en EU-streefdoelen voor bosbescherming.

### De EU biedt de biodiversiteit in haar bossen gedeeltelijke bescherming

**25** De EU heeft internationale overeenkomsten bekrachtigd (zie paragraaf 07) en moet daarom een aantal streefdoelen verwezenlijken die rechtstreeks verband houden met de biodiversiteit in de bossen. Bovendien is in het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaald dat de EU zich moet inzetten voor de duurzame ontwikkeling van Europa, onder meer op basis van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.

**26** De belangrijkste EU-milieubepalingen inzake biodiversiteit zijn opgenomen in de habitat- en de vogelrichtlijn. Volgens deze richtlijnen moeten de lidstaten habitats beschermen door zogenoemde Natura 2000-gebieden aan te wijzen en moeten zij instandhoudingsmaatregelen nemen om de toestand van die gebieden in stand te houden of te herstellen. Natura 2000 bestrijkt ongeveer 23 % van de bossen in de EU<sup>15</sup>. De volgende bossen in Natura 2000-gebieden zijn beschermd (zie *figuur 9*):

- de bossen met habitattypes die overeenkomen met de types in bijlage I bij de habitatrichtlijn;
- de in Natura 2000-gebieden gelegen bossen, waar soorten voorkomen die worden vermeld in bijlage II bij de habitatrichtlijn en/of bijlage I bij de vogelrichtlijn.

---

<sup>15</sup> Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment. Annex-eu-ecosystem-assessment\_final.pdf.

**27** Bovendien zijn er specifieke bepalingen inzake de bescherming van soorten<sup>16</sup>, die van toepassing zijn op het hele grondgebied van de lidstaten. Die bepalingen hebben onder meer betrekking op de bescherming van rust-, broed- en nestplaatsen. In de praktijk is het echter lastig om vast te stellen welke bosgebieden onder die bepalingen vallen. In het kader van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, die van toepassing is op de boshabitattypen van bijlage I en de boshabitats van beschermde soorten buiten Natura 2000-gebieden, kunnen illegale houtkappers de door hen veroorzaakte schade aan habitats herstellen.

### **Figuur 9 — Percentage van de bossen in de EU binnen en buiten Natura 2000-gebieden**



Bron: ERK.

**28** In het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie<sup>17</sup>, die binnen en buiten de Natura 2000-gebieden van toepassing is, stelt de Commissie niet-bindende streefdoelen vast (zie paragraaf 12) in richtsnoeren en aanbevelingen.

**29** In 2017<sup>18</sup> vestigden wij de aandacht op een aantal tekortkomingen in het beheer van de Natura 2000-gebieden. We concludeerden met name dat de lidstaten te vaak wachtten met het nemen van instandhoudingsmaatregelen of deze niet adequaat omschreven. De noodzakelijke maatregelen om habitats en de bijbehorende flora en fauna in stand te houden of te herstellen, moeten tijdig worden genomen en moeten specifiek genoeg zijn om doeltreffend te kunnen worden uitgevoerd. Voor de huidige controle hebben wij 15 Natura 2000-beheerplannen onderzocht die ook betrekking hadden op bosgebieden, waarbij wij constateerden dat bij 14 van die gebieden

<sup>16</sup> Artikel 5 van [Richtlijn 2009/147/EG](#) en artikelen 12 en 13 van [Richtlijn 92/43/EEG](#).

<sup>17</sup> Zie de voetnoten <sup>9</sup> en <sup>10</sup> voor de twee strategieën.

<sup>18</sup> Speciaal verslag nr. 01/2017: “[Meer inspanningen nodig om het Natura 2000-netwerk zo te ontwikkelen dat het volledige potentieel ervan wordt gerealiseerd](#)”.

specifieke instandhoudingsmaatregelen ontbraken (zie [kader 3](#)). De door de Commissie aangestelde externe beoordelaars hebben geconstateerd dat de kwaliteit van de instandhoudingsmaatregelen vaak te wensen overlaat.

### **Kader 3 — Voorbeeld van niet-specifieke instandhoudingsmaatregelen**

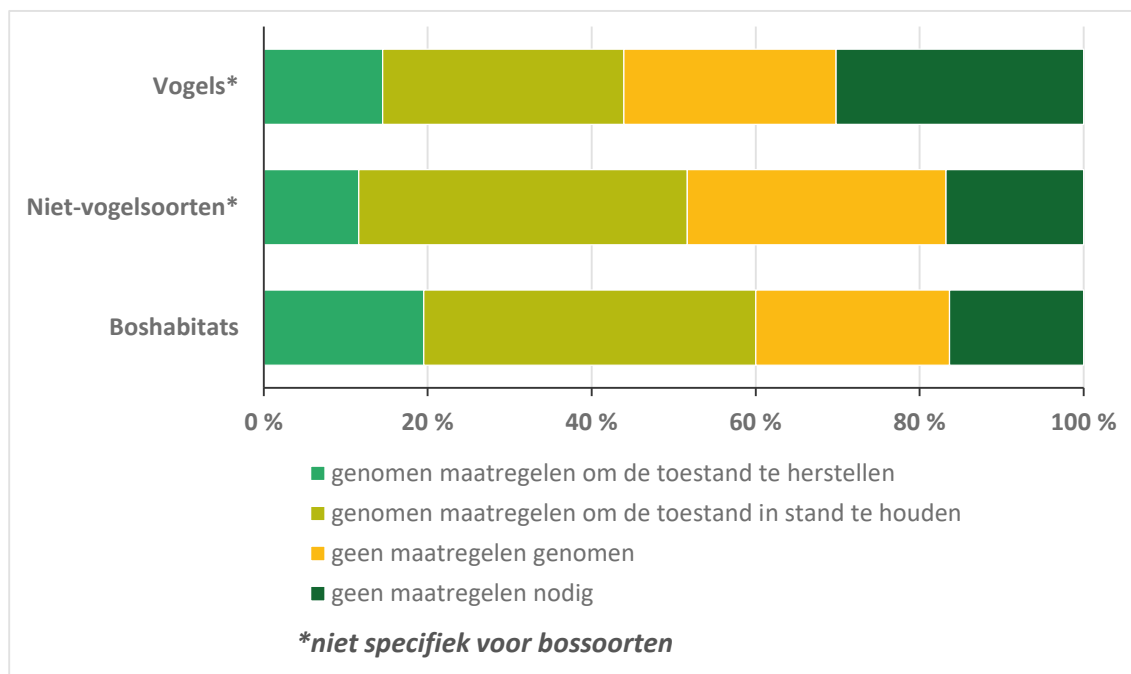
In Spanje hebben de autoriteiten erkend dat de beheerplannen in de praktijk vaak geen specifieke instandhoudingsmaatregelen bevatten als gevolg van slechte contacten tussen de landbouw- en de natuurbeschoudinstanties.

In Polen bevatten vier van de vijf door ons onderzochte "instandhoudingsprogramma's" niet-specifieke en niet-meetbare doelstellingen en streefdoelen.

**30** Bij de meeste beoordelingen van de door de richtlijn beschermde habitats (85 % — zie paragraaf [04](#)) wordt een slechte of ontoereikende staat van instandhouding vastgesteld. Wij hebben geconstateerd dat de meeste instandhoudingsmaatregelen zijn gericht op behoud in plaats van op herstel van de toestand. [Figuur 10](#) toont de maatregelen die zijn genomen om de toestand van boshabitats en -soorten in stand te houden of te herstellen.



**Figuur 10 — Maatregelen om de toestand in stand te houden en te herstellen**



Bron: ERK, gebaseerd op verslagen van de lidstaten in het kader van artikel 12 van de vogelrichtlijn en artikel 17 van de habitatrichtlijn. Opgesteld door het EEA en het Europees Thematisch Centrum voor de biodiversiteit (ETC/BD).

**31** De Commissie wordt via de door de lidstaten aangeleverde informatie in kennis gesteld van de toestand van de bossen (zie paragraaf 04). Bovendien wordt de Commissie via klachten van onder meer ngo's en soms uit andere bronnen (zoals onderzoeken naar inbreuken op andere gebieden) op de hoogte gesteld van slecht uitgevoerde instandhoudingsmaatregelen in de lidstaten. In de periode 2014–2020 heeft de Commissie meer dan 900 klachten ontvangen over de toepassing van de habitat- en de vogelrichtlijn.

**32** Wanneer de Commissie verneemt dat een lidstaat zijn verplichtingen uit hoofde van de twee richtlijnen niet nakomt, kan zij een inbreukprocedure inleiden (zie het voorbeeld in kader 4). In januari 2021 liepen er nog 13 inbreukprocedures met betrekking tot het ontbreken of de ontoereikende kwaliteit van de instandhoudingsmaatregelen voor speciale beschermingszones in het kader van de habitatrichtlijn.

#### Kader 4 — De bescherming van oude bossen in Polen

In 2007 heeft de Commissie de aanwijzing van het Natura 2000-gebied Puszcza Białowieska als "gebied van communautair belang" in overeenstemming met de habitatrichtlijn goedgekeurd. Het gebied is daarnaast in het kader van de vogelrichtlijn aangewezen als "speciale beschermingszone" voor vogels. Volgens de Commissie is Puszcza Białowieska een van de best geconserveerde natuurlijke bossen in Europa en wordt het gebied gekenmerkt door de aanwezigheid van vele oude bomen, waarvan sommige meer dan honderd jaar oud zijn.

In 2016 heeft de Poolse minister van Milieu voor de periode 2012–2021 toestemming gegeven voor bijna een verdrievoudiging van de houtkap in het bosdistrict Białowieża, alsmede voor bosbeheeractiviteiten in gebieden waar voorheen ieder ingrijpen verboden was. De Commissie is hiervan op de hoogte gesteld via een klacht van acht ngo's en via openbaar beschikbare informatie. De Poolse regering voerde aan dat de werkzaamheden noodzakelijk waren om de verspreiding van de letterzetter te stoppen.

Omdat de Commissie het Poolse argument ongegrond achtte, heeft zij op 20 juli 2017 bij het Hof van Justitie een procedure ingeleid omdat Polen zijn verplichtingen uit hoofde van de habitat- en de vogelrichtlijn niet was nagekomen. Op 17 april 2018 heeft het Hof de Commissie in het gelijk gesteld.

#### De EU beschikt over wetgeving waarmee illegale houtkap wordt aangepakt, maar deze praktijk wordt nog steeds gevolgd

**33** De EU-houtverordening<sup>19</sup> verbiedt het in de EU in de handel brengen van illegaal gekapt hout en producten van dergelijk hout. In algemene zin komt illegale houtkap neer op illegale praktijken met betrekking tot de kap van of handel in hout en houtproducten. Of hout illegaal wordt gekapt, wordt bepaald aan de hand van de regels die gelden in de lidstaat waar de kap plaatsvindt.

**34** Om het risico dat illegaal gekapt hout op de markt wordt gebracht tot een minimum te beperken, is in de houtverordening bepaald dat marktdeelnemers de nodige zorgvuldigheid moeten betrachten. Daartoe moeten zij informatie verzamelen over de houtsoort, het land waar het hout is gekapt, de toeleveringsketen en de naleving van de regels, alle risico's evalueren en waar nodig corrigerende maatregelen

<sup>19</sup> 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.

nemen. De Commissie, de lidstaten en de marktdeelnemers spelen allemaal een rol bij de toepassing van de houtverordening. In [figuur 11](#) worden hun verantwoordelijkheden beschreven.

### **Figuur 11 — Belangrijke verantwoordelijkheden in het kader van de EU-houtverordening**



Bron: ERK.

**35** In 2016 heeft de Commissie de doeltreffendheid van de houtverordening geanalyseerd op basis van de eerste twee jaar waarin deze door de lidstaten werd uitgevoerd (van maart 2013 tot maart 2015)<sup>20</sup>. De Commissie vond het toen nog te vroeg om te concluderen of de verordening voorkwam dat illegaal hout op de markt werd gebracht. In 2020 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd over de controles die de lidstaten verrichten in het kader van de verordening<sup>21</sup>. Volgens het verslag voldeden alle lidstaten aan de formele eisen van de verordening. De Commissie concludeerde dat er ondanks de vooruitgang voortdurende inspanningen nodig waren om te zorgen voor een uniforme en effectieve toepassing van de EU-houtverordening

<sup>20</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de EU-houtverordening, COM(2016) 74 final.

<sup>21</sup> Tweejaarlijks verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad voor de periode maart 2017 — februari 2019, over de EU-houtverordening, COM(2020) 629 final.

in alle lidstaten. Zij constateerde dat het aantal controles laag bleef in vergelijking met het aantal marktdeelnemers en betwijfelde of een dergelijk laag aantal controles werkelijk een afschrikwekkend effect heeft. Volgens het verslag waren er in 21 lidstaten naar schatting 3 042 884 binnenlandse marktdeelnemers en waren in de verslagperiode, die twee jaar bestreek, 13 078 marktdeelnemers (0,43 %) gecontroleerd. De volgende analyse van de doeltreffendheid van de houtverordening, die zal worden gecombineerd met een geschiktheidscontrole, staat gepland voor december 2021.

**36** De Commissie is verantwoordelijk voor de analyse van de werking en doeltreffendheid van de houtverordening. De verslaglegging door de lidstaten is de belangrijkste informatiebron voor haar analyse. Op grond van de houtverordening moeten de lidstaten informatie over de toepassing van de verordening beschikbaar stellen en wordt het aan de Commissie overgelaten om bij een uitvoeringshandeling een opzet en een procedure vast te stellen. De Commissie heeft geen uitvoeringshandeling vastgesteld, maar heeft wel een onlineraapportagesysteem opgezet om op gestandaardiseerde wijze informatie over de controles door de lidstaten te verzamelen. De verslaglegging is toegespitst op de risicocriteria voor de selectie van marktdeelnemers, het aantal controles, de duur ervan, het type informatie dat wordt vastgelegd en de sancties. Met de verslaglegging in het kader van de houtverordening wordt niet de informatie verkregen waarmee de Commissie de kwaliteit van de monitoringactiviteit van de lidstaten, de nationale regels voor het vaststellen van illegale houtkap of de controleprocedures kan analyseren. Evenmin wordt hiermee van de lidstaten vereist dat zij hun antwoorden onderbouwen met bewijsstukken aan de hand waarvan de juistheid of volledigheid van de informatie zou kunnen worden geverifieerd.

**37** Wij hebben de nationale procedures voor het controleren van de binnenlandse houtkap in Duitsland, Spanje en Polen geanalyseerd teneinde de inhoud en de omvang van de controles te beoordelen en de belangrijke rol van de Commissie bij de monitoring te bevestigen. We hebben vastgesteld dat de houtverordening in de praktijk minder doeltreffend is als gevolg van procedurele tekortkomingen en ontbrekende controles (zie voor Polen [kader 4](#); zie voor Duitsland en Spanje [kader 5](#)).

## Kader 5 — Tekortkomingen in de handhaving door de lidstaten

Saksen-Anhalt (Duitsland) controleert binnenlandse marktdeelnemers hoofdzakelijk in het kader van de bosbouw- en natuurbeschermingswetgeving. Aangezien Saksen-Anhalt niet beschikt over regels en procedures voor controles op grond van de houtverordening, heeft de deelstaat de onder die verordening vallende binnenlandse marktdeelnemers niet gecontroleerd.

Mecklenburg-Voorpommeren (Duitsland) controleert binnenlandse marktdeelnemers alleen wanneer derden of autoriteiten mogelijke inbreuken melden.

Asturië (Spanje) heeft tussen 2016 en 2019 twaalf binnenlandse marktdeelnemers gecontroleerd. In 2017 en 2018 heeft Asturië geen binnenlandse marktdeelnemers gecontroleerd. De autoriteiten van Asturië verklaarden dat zij destijds niet beschikten over een lijst van marktdeelnemers die onder de verordening vallen.

**38** De Commissie en een groep deskundigen van de autoriteiten van de lidstaten komen regelmatig bijeen om informatie uit te wisselen over tekortkomingen die bij controles aan het licht zijn gekomen, alsmede over sancties, beste praktijken en geleerde lessen. De Commissie wordt daarnaast door middel van klachten op de hoogte gesteld van mogelijke inbreuken. Sinds 2017 heeft zij acht klachten over de niet-uitvoering van de verordening ontvangen en hieraan follow-up gegeven. Indien de Commissie van mening is dat een lidstaat de houtverordening mogelijk niet naar behoren handhaaft, kan zij om meer informatie vragen of een inbreukprocedure inleiden. De tot nu toe ingeleide inbreukprocedures hadden betrekking op het ontbreken van regels en controles in de lidstaten en — in één geval — op ondoeltreffende controles (zie [kader 6](#)).

**39** In een recente studie van de Commissie<sup>22</sup> werd geconcludeerd dat teledetectie kan worden gebruikt voor de opsporing van illegale houtkap. Teledetectie — waarbij doorgaans luchtfoto's en satellietgegevens worden gebruikt — is een krachtig monitoringinstrument omdat het kosteneffectief is en het mogelijk maakt grote gebieden te controleren. Om legale en illegale houtkap van elkaar te kunnen onderscheiden, moeten teledetectiegegevens worden gecombineerd met kapregisters en informatie over beschermde gebieden en concessiegrenzen. De Commissie heeft bij de monitoring van de illegale houtkap in de EU over het algemeen geen gebruik

<sup>22</sup> Studie [Monitoring of Forests through Remote Sensing](#). Eindverslag. C. Atzberger et al., voor de Commissie, oktober 2020.

gemaakt van teledetectie. Zij heeft deze benadering gevolgd om informatie te vergaren over drie inbreuken op de habitat- en de vogelrichtlijn; een van deze inbreukprocedures had ook betrekking op illegale houtkap (zie [kader 6](#)).

### Kader 6 — Teledetectie als handhavingsinstrument

In 2020 heeft de Commissie een inbreukprocedure tegen Roemenië ingeleid wegens illegale houtkap<sup>23</sup>. De Commissie is van mening dat de Roemeense autoriteiten de marktdeelnemers niet naar behoren hebben gecontroleerd of geen passende sancties hebben opgelegd. Bovendien hebben zij toestemming gegeven voor houtkap zonder eerst het effect op beschermde habitats te analyseren, zoals vereist in het kader van de habitatrichtlijn.

De Commissie heeft aardobservatiegegevens, kaarten en geëtagde foto's geanalyseerd en gecombineerd om bewijs over illegale houtkap in Roemenië te verzamelen. Zij heeft geconstateerd dat de houtkap in verschillende Natura 2000-gebieden heeft geleid tot het verlies van beschermde boshabitats en tot ernstige verstoring van soorten.

## De EU onderneemt stappen om bossen op te nemen in haar klimaatveranderingsbeleid

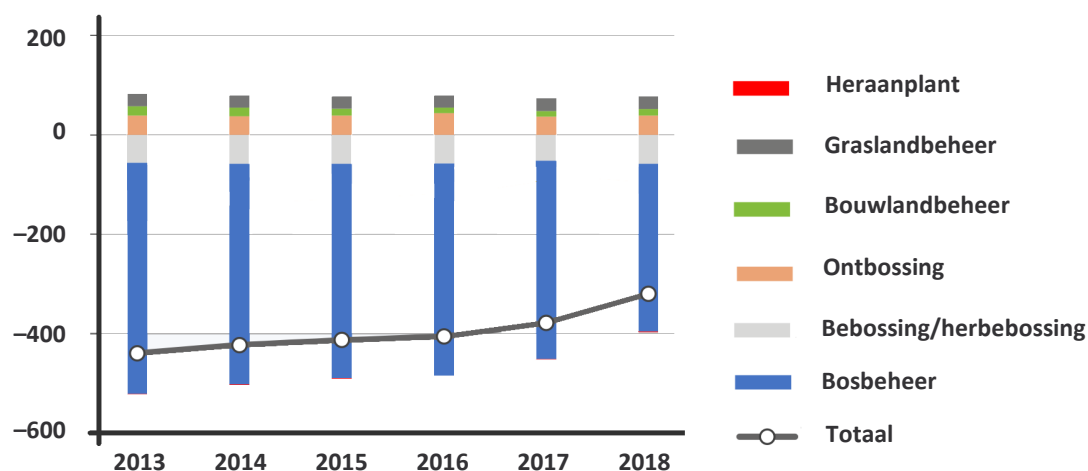
**40** Bossen kunnen aanzienlijk bijdragen tot de verwijdering van broeikasgassen uit de atmosfeer. In september 2020 heeft de Commissie voorgesteld het streefdoel voor de vermindering van broeikasgasemissies voor 2030 te verhogen van ten minste 40 % tot ten minste 55 % ten opzichte van het niveau van 1990. In december 2020 heeft de Raad dit voorstel bekrachtigd. Het nieuwe streefdoel omvat zowel broeikasgasemissies als -verwijderingen uit alle vormen van landgebruik, inclusief bossen. Overeenkomstig de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)<sup>24</sup> moeten de lidstaten voldoen aan de "regel voor geen debet", waarbij geboekte broeikasgasemissies door landgebruik, verandering in landgebruik of bosbouw minstens worden gecompenseerd door een overeenkomstige geboekte verwijdering van CO<sub>2</sub> uit de atmosfeer in de periode 2021 tot en met 2030.

<sup>23</sup> Europese Commissie: Inbreukprocedure. Juli 2020.

<sup>24</sup> Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU.

**41** De gegevens van de afgelopen jaren laten dalende waarden zien voor koolstofputten in de EU (zie [figuur 12](#)). In het Voortgangsverslag 2020 over klimaatactie in de EU<sup>25</sup> wordt opgemerkt dat de gerapporteerde nettoverwijderingen van CO<sub>2</sub> in de atmosfeer tussen 2013 en 2018 zijn gedaald met 28 %. De gerapporteerde emissies zijn de emissies die zijn opgenomen in de door het UNFCCC ingediende inventarissen, die alle emissies door bronnen en verwijderingen door putten uit beheerde gebieden omvatten. Volgens hetzelfde Voortgangsverslag 2020 over klimaatactie in de EU was de belangrijkste reden voor de daling van de putwaarden een stijging van de houtkap. De Commissie is van mening dat een combinatie van andere factoren, waaronder een toenemend aandeel van bossen die oogstklaar zijn en een toename van natuurlijke verstoringen zoals insectenplagen, stormen, droogtes en bosbranden, ook hebben bijgedragen tot de daling van de putwaarden.

**Figuur 12 — Netto CO<sub>2</sub>-uitstoot en -verwijdering zoals gerapporteerd aan het UNFCCC, EU-27**



*NB:* De gegevens stemmen overeen met de LULUCF-nettoverwijderingen in de EU-27 als gevolg van activiteiten die zijn gerapporteerd in het kader van de tweede verbintenisperiode van het Kyoto-protocol.

*Bron:* ERK, gebaseerd op het voortgangsverslag van de Commissie van november 2020 over klimaatactie in de EU.

<sup>25</sup> Voortgangsverslag 2020 over klimaatactie in de EU. Europese Commissie. November 2020.

**42** Overeenkomstig het LULUCF-besluit<sup>26</sup> moeten acties ter beperking of vermindering van emissies hun weerslag krijgen in de strategische documenten van de lidstaten inzake bossen. Wij hebben de bosstrategieën van vijf lidstaten/regio's geanalyseerd. Daarbij constateerden we dat in de strategie van Asturië (Spanje) geen rekening werd gehouden met maatregelen ter mitigatie van de klimaatverandering, dat de drie andere regio's in Duitsland en Spanje geen gekwantificeerde streefdoelen of indicatoren in hun strategieën hadden opgenomen en dat alleen in de Poolse strategie de bijdrage van bossen aan de mitigatie van de klimaatverandering werd uiteengezet (zie [kader 7](#)).

### **Kader 7 — Voorbeelden van goede en slechte praktijken op het gebied van de mitigatie van de klimaatverandering in de bosstrategieën van de lidstaten**

De Poolse autoriteiten hebben streefdoelen en indicatoren vastgesteld voor bosbedekking, hout op stam en koolstofvastlegging. Polen heeft het gebied dat met bos is bedekt sinds 2005 met 259 000 hectare vergroot.

In het Spaanse *Plan Forestal de Asturias*, dat gold ten tijde van de controle, wordt niet aangegeven welke behoeften er bestaan in verband met mitigatie van de klimaatverandering en derhalve omvat het geen mitigatiemaatregelen. In het plan wordt niet stilgestaan bij de rol van bossen als koolstofputten en wordt niet verwezen naar de potentiële rol van bossen bij de mitigatie van de klimaatverandering.

**43** De richtlijn hernieuwbare energie<sup>27</sup> is een essentieel onderdeel van het EU-klimaatbeleid, aangezien deze tot doel heeft de broeikasgasemissies te verminderen door het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen te stimuleren. Het EU-streefdoel voor hernieuwbare energie (20 % van de energie uit alle bronnen tezamen tegen 2020) heeft geresulteerd in een toename van het verbruik van vaste biomassa voor energiedoeleinden. Volgens een verslag van het Gemeenschappelijk Centrum

<sup>26</sup> Besluit nr. 529/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 inzake boekhoudregels met betrekking tot broeikasgasemissies en -verwijderingen als gevolg van activiteiten met betrekking tot landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw en inzake informatie betreffende acties met betrekking tot deze activiteiten (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 80).

<sup>27</sup> Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82).



voor onderzoek (JRC)<sup>28</sup> werd in 2018 48 % van alle in de EU gebruikte houtige biomassa gebruikt voor energiedoeleinden, tegenover 43 % in 2010.

**44** In de richtlijn hernieuwbare energie voor de periode 2021–2030 (RED II) is het streefdoel voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen verhoogd tot 32 %. Om de frictie tussen het energiebeleid van de EU en haar klimaat- en milieubeleid te verminderen, heeft de EU eveneens duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa ingevoerd. In de richtlijn wordt de Commissie verzocht om tegen 31 januari 2021 operationele richtsnoeren te verstrekken inzake het noodzakelijke bewijs dat er aan deze criteria is voldaan. Volgens de Commissie worden deze richtsnoeren naar verwachting in het najaar van 2021 vastgesteld. De lidstaten waren verplicht de richtlijn uiterlijk 30 juni 2021 om te zetten in nationaal recht.

**45** Bossen zijn multifunctioneel en als zodanig dienen zij verschillende doeleinden. De EU-strategie voor de bio-economie van 2012<sup>29</sup>, die in 2018 is geactualiseerd<sup>30</sup>, vormde een antwoord op de brede ambitie om de effecten van meerdere beleidslijnen — onder meer inzake energie, klimaat, biodiversiteit en industrie — te beoordelen en de mogelijke afwegingen en de complementariteit daartussen vast te stellen. De geactualiseerde strategie omvat acties voor een beter begrip van de grenzen van de bio-economie en de ecologische beperkingen van de productie- en consumptiepatronen van de EU. Het begrip van deze grenzen moet bijdragen tot de bevordering van goede praktijken, bijvoorbeeld met betrekking tot het gebruik van bossen voor energiedoeleinden. De werkzaamheden op dit gebied zijn gaande.

**46** De EU heeft nog geen wetgeving inzake de aanpassing aan de klimaatverandering aangenomen om streefdoelen op te leggen of specifieke actie door de lidstaten te eisen. Er is geen EU-rechtskader dat de lidstaten verplicht om ontoereikende strategieën inzake aanpassing van bossen te verbeteren. In 2013 heeft de Commissie

---

<sup>28</sup> Verslag van JRC Science for Policy: “[Biomass production, supply, uses and flows in the European Union](#)”, 2018.

<sup>29</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: “[Innovatie voor duurzame groei: een bio-economie voor Europa](#)”, COM(2012) 60 final.

<sup>30</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: “[Een duurzame bio-economie voor Europa: versterking van de verbinding tussen economie, samenleving en milieu](#)”, COM(2018) 673 final.

een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering uitgewerkt<sup>31</sup>. Die was niet specifiek gericht op bossen, en de Commissie heeft nog geen gemeenschappelijke behoeften en streefdoelen vastgesteld voor maatregelen inzake aanpassing aan de klimaatverandering in de bossen in de EU.

**47** Er is weinig onderzoek gedaan naar manieren om de bossen aan te passen aan de klimaatverandering — zoals inzicht in de onderlinge afhankelijkheid tussen klimaatverandering en verwachte verschuivingen van bosvegetatie. Deze kennislacune wordt erkend in de nieuwe aanpassingsstrategie van de EU<sup>32</sup>. In onze analyse van de strategieën inzake aanpassing aan de klimaatverandering in de vijf door ons voor deze controle geselecteerde lidstaten/regio's stelden wij vast dat er mede door deze kennislacune slechts een beperkt aantal gekwantificeerde streefdoelen en indicatoren voor concrete aanpassingsmaatregelen was (zie **kader 8**).

#### **Kader 8 — De nationale autoriteiten hadden geen strategie vastgesteld voor de aanpassing van de bossen aan de klimaatverandering**

In het *Aktionsplan Klimaschutz 2019* van Mecklenburg-Voorpommeren werden gebieden beschreven waar veel verbetering kon worden geboekt wat betreft aanpassing aan de klimaatverandering. Deze gebieden werden verder gespecificeerd in de bijgevoegde lijst van voorgestelde maatregelen. Het was echter niet verplicht om de maatregelen met de meeste mogelijkheden uit te voeren (het ontbrak aan termijnen en de verantwoordelijkheden werden niet duidelijk toegewezen). Ten tijde van de controle werd geen van deze maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd.

Asturië verrichtte in 2001 voor het laatst een specifieke behoeftenanalyse met betrekking tot maatregelen inzake aanpassing van bossen aan de klimaatverandering.

<sup>31</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "[Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering](#)", COM(2013) 216 final.

<sup>32</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "[Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen — de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering](#)", COM(2021) 82 final.

## **Met de onderzochte bosbouwmaatregelen werden mogelijkheden om de biodiversiteit aanzienlijk te verbeteren en de klimaatverandering aan te pakken niet benut**

**48** Plattelandsontwikkeling is de voornaamste bron van EU-financiering voor de bosbouw. Wij hebben het verband onderzocht tussen uitgaven voor plattelandsontwikkeling en het vereiste inzake duurzaam bosbeheer. We zijn nagegaan in hoeverre de plattelandsontwikkelingsmaatregelen hebben bijgedragen tot de bescherming van de biodiversiteit en tot de mitigatie van en de aanpassing aan de klimaatverandering. Verder hebben wij onderzocht of de Commissie en de lidstaten de effecten van de bosbouwmaatregelen goed monitorden.

### **Voor de uitgaven voor bosbouw in het kader van plattelandsontwikkeling zijn gedetailleerde bosbeheerplannen vereist, maar de kwaliteit daarvan is niet constant**

**49** Krachtens de verordening inzake steun voor plattelandsontwikkeling is steun voor bosbouwmaatregelen, voor landbouwbedrijven vanaf een bepaalde door de lidstaten vast te stellen omvang, onder andere afhankelijk van de overlegging van de "toepasselijke gegevens van een bosbeheerplan of van een gelijkwaardig instrument in overeenstemming met duurzaam bosbeheer"<sup>33</sup>. Duurzaam bosbeheer wordt in de EU-regelgeving gedefinieerd aan de hand van de algemene richtsnoeren van Forest Europe uit 1993<sup>34</sup>. Om na te gaan of een bosbeheerplan in overeenstemming is met de duurzaamheidsbeginselen, zijn wij van oordeel dat het moet worden getoetst aan duidelijke economische, maatschappelijke en milieucriteria.

**50** In de EU-bosstrategie 2014–2020 wordt het gebruik van bosbeheerplannen bevorderd en wordt gesteld dat deze een centrale plaats innemen in de financiering in het kader van plattelandsontwikkeling en de biodiversiteitsstrategie voor 2020. In bosbeheerplannen moeten doelstellingen voor bosbeheer en bosbouwactiviteiten worden opgenomen en moet worden omschreven hoe die doelstellingen in een bepaald bosgebied moeten worden bereikt. Biodiversiteit en klimaatverandering moeten een integraal deel vormen van de planning en besluitvorming inzake

---

<sup>33</sup> Artikelen 21 en 34 van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#) (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487).

<sup>34</sup> Tweede ministerconferentie over de bescherming van de bossen in Europa, Helsinki, Finland, 16 en 17 juni 1993. [Resolution H1: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe](#).

bosbeheer. Het doel van de biodiversiteitsstrategie voor 2020 was dat de bosbeheerplannen zouden zorgen voor een meetbare verbetering van de staat van instandhouding van soorten en habitats die afhankelijk zijn van of invloed ondervinden van bosbouw, ten opzichte van het EU-referentiescenario in 2010.

**51** In de bosstrategie 2014–2020 werd bepaald dat de Commissie in nauwe samenwerking met de lidstaten en de belanghebbende partijen *objectieve, ambitieuze en aantoonbaar duurzame criteria voor bosbeheer (sustainable forest management, SFM) moet ontwikkelen die in diverse beleidssituaties, zoals klimaatverandering, bio-energie of bio-economie, ongeacht de aard van het eindgebruik van de biomassa, toepasbaar zijn*. De Commissie heeft in juni 2014 een werkgroep opgericht om relevante criteria en indicatoren vast te stellen. De werkgroep heeft aanbevolen de criteria en indicatoren van Forest Europe te gebruiken en duurzaam bosbeheer op het niveau van de lidstaten aan te tonen.

**52** Forest Europe heeft in 1998 voor het eerst criteria en indicatoren voor de monitoring van duurzaam bosbeheer vastgesteld en deze in 2015 geactualiseerd<sup>35</sup> (zie [kader 9](#)). De indicatoren kunnen worden gebruikt om bosbeheerplannen te controleren indien er drempelwaarden zijn vastgesteld om een onderscheid te maken tussen duurzaam en niet-duurzaam bosbeheer. De indicatoren zijn bedoeld om de trends te monitoren. De Commissie ziet de monitoring en het aantonen van ecologisch duurzaam bosbeheer als een grote uitdaging.

### Kader 9 — Forest Europe-indicatoren inzake duurzaam bosbeheer

Forest Europe heeft 6 criteria en 45 indicatoren voor duurzaam bosbeheer vastgesteld. Eén criterium (behoud, instandhouding en adequate verbetering van de biologische diversiteit in bosesystemen) heeft betrekking op biodiversiteit en omvat tien indicatoren, onder meer voor het volume dood hout, het aantal bedreigde bossoorten en de diversiteit aan boomsoorten.

**53** Wij zijn nagegaan hoe de door ons voor onderzoek geselecteerde lidstaten beoordelen of een bosbeheerplan in overeenstemming is met de duurzaamheidsbeginselen. We hebben geconstateerd dat de regels in Duitsland voor de opstelling van bosbeheerplannen drempelwaarden bevatten met betrekking tot de leeftijdsopbouw en het duurzaam gebruik van aanwas. De Duitse bosbouwwetgeving bestrijkt eveneens andere milieuaspecten, maar daarvoor worden geen

<sup>35</sup> Geactualiseerde pan-Europese indicatoren inzake duurzaam bosbeheer.

drempelwaarden vastgesteld. Krachtens de Poolse bosbouwwet moeten de algemene beginselen van duurzaam bosbeheer in de bosbeheerplannen in de praktijk worden omgezet. In [kader 10](#) wordt de situatie in Castilië-La Mancha en Asturië beschreven.

### **Kader 10 — Controles van bosbeheerplannen in Castilië-La Mancha en Asturië**

Overeenkomstig de Spaanse wet moet de centrale overheid in overleg met de autonome gemeenschappen een reeks concrete duurzaamheidscriteria ontwikkelen om de inhoud van bosbeheerplannen te bepalen, met inbegrip van monitoringindicatoren.

In 2014 heeft Castilië-La Mancha een handleiding goedgekeurd met aanbevelingen voor de inhoud van bosbeheerplannen. De gewenste inhoud omvat bijvoorbeeld een beschrijving van prioriteiten waarbij rekening wordt gehouden met de verenigbaarheid tussen de gebruiksdoeleinden van het bos (economisch, ecologisch en maatschappelijk), en een beschrijving van de geplande activiteiten, rekening houdend met het potentieel om een bepaald bostype te regenereren. Bosbeheerplannen die deze aanbevelingen volgen, worden beschouwd als duurzaam.

In Asturië is de term "duurzaam bosbeheer" daarentegen niet vastgelegd. De autoriteiten van Asturië konden dus niet beoordelen of een specifiek plan al dan niet in overeenstemming was met "duurzaam bosbeheer".

**54** De lidstaten hebben geen drempelwaarden vastgesteld om te beoordelen of een bosbeheerplan al dan niet ecologisch duurzaam is. Het bestaan van een bosbeheerplan biedt dus weinig zekerheid dat financiering in het kader van plattelandsontwikkeling naar ecologisch duurzame activiteiten gaat (zie paragraaf [49](#)).

### **De onderzochte bosbouwmaatregelen hadden een beperkt effect op de biodiversiteit en op de veerkracht voor klimaatverandering**

**55** Met het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU wordt de verwezenlijking van verschillende doelstellingen nagestreefd. De financiering gaat naar maatregelen die het concurrentievermogen bevorderen, plattelandseconomieën ontwikkelen of zorgen voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen in combinatie met klimaatactie. Om het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen te waarborgen, moeten de bosbouwmaatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling zodanig zijn ontworpen dat zij bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit en tot de

mitigatie van en de aanpassing aan de klimaatverandering. Wij hebben onderzocht in hoeverre dat inderdaad het geval is.

**56** In de regels voor plattelandsontwikkeling zijn minimale milieueisen met betrekking tot de ***aanplant van bos*** vastgesteld (Elfpo-submaatregel 8.1) teneinde de boomdiversiteit en de veerkracht voor klimaatverandering te vergroten. Uit hoofde van deze minimumeisen moeten boomsoorten worden gebruikt die bestand zijn tegen klimaatverandering of worden vermengd met andere soorten (ten minste 10 % loofbomen per gebied of drie boomsoorten die elk ten minste 10 % van het gebied beslaan)<sup>36</sup>. Hoewel een nieuw aangeplant bosgebied dus met een verscheidenheid aan soorten moet worden beplant, kan het in de praktijk bestaan uit grote aan elkaar grenzende monocultuurgebieden. Afgezien van deze eisen zijn er geen EU-regels om de veerkracht van de bossen voor klimaatverandering te vergroten.

**57** Wij hebben onderzocht hoe de geselecteerde lidstaten de minimale milieueisen in de praktijk hebben gebracht. Bij acht van de negen projecten inzake de aanplant van bos hebben wij vastgesteld dat de regels zo werden uitgelegd dat clusters van monocultuur werden toegestaan, waarbij de biodiversiteit en de veerkracht in beperkte mate verbeterden (zie het voorbeeld in **kader 11**).

#### **Kader 11 — Voorbeeld van een project inzake de aanplant van bos**

In de bosbouwmaatregelen van Asturië ligt de focus op de economie en op de aanpak van de lage winstgevendheid van de bosbouwsector. In het door ons onderzochte project had de begunstigde 37 hectare snelgroeiende niet-inheemse naaldbomen (Montereyden) en twaalf hectare loofbomen (Europese beuk en kastanje) aangeplant in negen gebieden met monocultuur. Een betere combinatie van boomsoorten zou gunstiger hebben uitgepakt voor de biodiversiteit en voor het toekomstige vermogen van het bos om de klimaatverandering het hoofd te bieden.

<sup>36</sup> Artikel 6 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 807/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake bijstand voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot invoering van overgangsbepalingen (PB L 227 van 31.7.2014, blz. 1).

**58** De Commissie heeft haar GLB-wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020 in 2018 gepubliceerd. Het voorstel voor strategische GLB-plannen<sup>37</sup> biedt de lidstaten meer flexibiliteit bij het ontwerpen van steunregelingen voor de bosbouw. Het voorstel bevat geen minimale milieueisen inzake de aanplant van bos. Op grond van het voorstel zouden de lidstaten echter uitsluitend investeringen in de aanplant van bos mogen financieren die verenigbaar zijn met klimaat- en milieudoelstellingen die stroken met de Forest Europe-richtsnoeren<sup>38</sup>.

**59** *Herbebossing* en andere acties in het kader van Elfpo-submaatregel 8.5 zijn erop gericht de veerkracht van bosecosystemen voor klimaatverandering en hun milieuwaarde te vergroten. Overeenkomstig de EU-regels stellen de nationale autoriteiten zelf hun herbebossingsaanpak vast. Wij hebben geconstateerd dat vier van de vijf door ons onderzochte plattelandsontwikkelingsprogramma's geen regels omvatten ter verbetering van de veerkracht en de milieuwaarde van bosecosystemen. In Polen hadden 551 van de 631 steunaanvragen (87 %) in het kader van submaatregel 8.5 betrekking op de uitdunning van bomen van 11 tot 20 jaar oud voordat het hout in de handel wordt gebracht. Hierdoor groeien de resterende bomen sneller en de techniek is vooral gericht op de economische waarde en niet op de milieuwaarde van het bos.

**60** Wij hebben 15 projecten in het kader van submaatregel 8.5 onderzocht en hebben geconstateerd dat 8 daarvan een geringe bijdrage leverden aan de veerkracht voor klimaatverandering en de milieuwaarde. Slechts één project had de potentie om een grote bijdrage te leveren. In *kader 12* worden twee tegengestelde herbebossingsprojecten in Duitsland beschreven; het ene project leverde wel voordelen op voor de biodiversiteit en de veerkracht voor klimaatverandering, het andere niet.

---

<sup>37</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, COM(2018) 392 final.

<sup>38</sup> Artikel 68, lid 3, punt h), van het voorstel voor strategische GLB-plannen.

## Kader 12 — Duitse projecten met en zonder voordelen voor bosecosystemen

In Saksen-Anhalt was er een herbebossingsproject dat een gebied van zes hectare bestreek dat te lijden had gehad van storm, droogte en plagen; het bos werd omgevormd tot een gemengd bos met veel biodiversiteit dat bestand was tegen klimaatverandering. Wij hebben vastgesteld dat er nieuwe dennen waren aangeplant onder oude opstanden die zwaar te lijden hadden gehad van droogte en plagen, waarbij loofbomen voorkwamen in kleine percelen aan de rand van het gebied. De bodem was arm aan humus en nutriënten. Door beschadigde bomen te vervangen door dezelfde kwetsbare soorten in grote monocultuursecties wordt een bos niet veerkrachtiger voor klimaatverandering en verbetert de biodiversiteit niet.

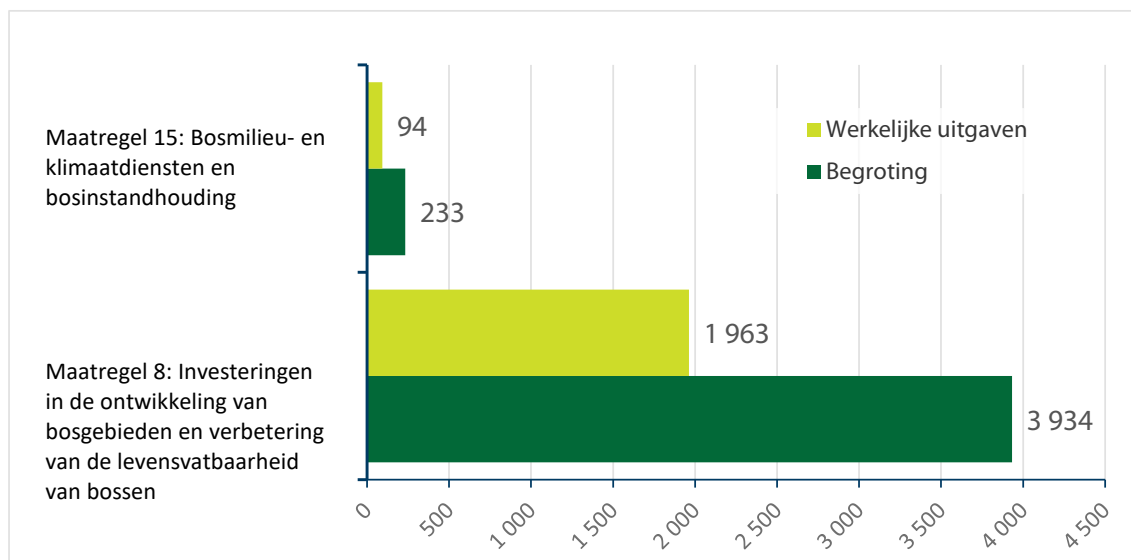
In Mecklenburg-Voorpommeren waren 7 500 eiken geplant in een door storm verwoest bosgebied. Door natuurlijke verjonging (berk, esp, beuk, haagbeuk en lijsterbes) kende het gebied een rijke combinatie van boomsoorten. Er bestond een aanzienlijk potentieel om de biodiversiteit en de aanpassing aan en de mitigatie van de klimaatverandering te verbeteren.

**61** De lidstaten en regio's die wij voor deze controle hebben geselecteerd, hadden selectiecriteria vastgesteld om voorrang te verlenen aan de meest milieuvriendelijke projecten. Zo stelde Castilië-La Mancha selectiecriteria voor de aanplant van bos en herbebossing vast waarvan Natura 2000-gebieden en gebieden met een hoog erosiegevaar zouden profiteren. Vanwege de beperkte belangstelling voor de bosbouwmaatregelen waren de lidstaten echter in staat alle subsidiabele projecten te financieren. Om deze reden werden in de praktijk geen selectiecriteria gehanteerd voor projecten die voordelen zouden opleveren op het gebied van biodiversiteit en veerkracht voor klimaatverandering.

**62** In hun plattelandsontwikkelingsprogramma's voor 2014–2020 hebben de lidstaten per februari 2021 4 166 miljoen EUR toegewezen aan de twee bosbouwmaatregelen (4,2 % van het voor plattelandsontwikkeling begrote bedrag). Op dezelfde datum hadden de lidstaten 49 % van dit bedrag gebruikt (zie [figuur 13](#)). Dit is goed voor 3 % van de totale EU-uitgaven voor plattelandsontwikkeling, wat de potentiële impact beperkt. Bovendien zijn de voor bosbouwmaatregelen begrote en bestede middelen in enkele lidstaten geconcentreerd. Van 2014 tot 2020 hebben vijf lidstaten (Spanje, Portugal, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Polen) 73 % van het totale voor maatregel 8 beschikbare bedrag gebruikt.



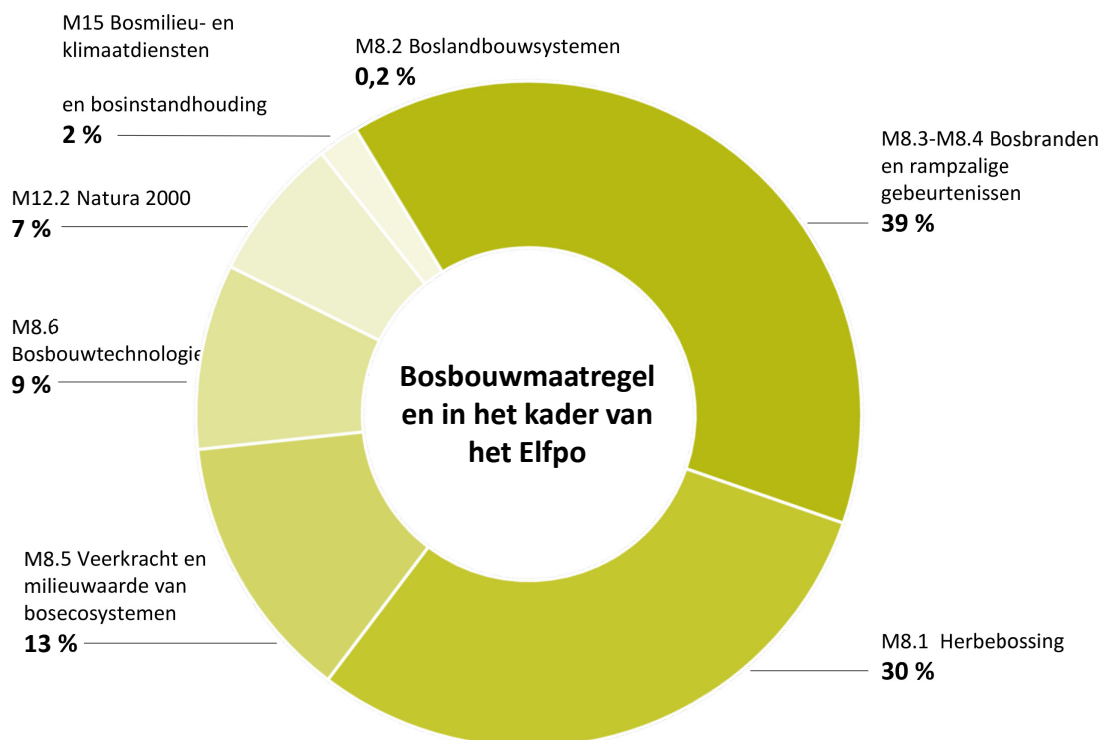
**Figuur 13 — Bosbouwmaatregelen in het kader van het Elfpo: begrote en werkelijke uitgaven (in miljoen EUR)**



Bron: ERK. Op basis van de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt.

**63** De lidstaten declareren de uitgaven per maatregel bij de Commissie zonder de uitgaven voor de verschillende submaatregelen te specificeren. In onze vragenlijst hebben wij om deze informatie gevraagd voor de twee bosbouwmaatregelen en voor de Natura 2000-betalingen (maatregel 12.2). Uit de antwoorden blijkt dat steun voor de preventie van bosbranden en andere rampzalige gebeurtenissen en steun voor de aanplant van bos de meest gebruikte submaatregelen waren. De lidstaten hebben minder gebruikgemaakt van submaatregelen ter ondersteuning van de biodiversiteit in de bossen (Natura 2000-betalingen, veerkracht en milieuwaarde van boscossystemen, bosmilieu- en klimaatdiensten en bosinstandhouding) (zie [figuur 14](#)).

**Figuur 14 — Gebruik van verschillende bosbouwmaatregelen**



*Bron:* ERK, op basis van de antwoorden van de lidstaten op de vragenlijsten.

**64** De autoriteiten van de lidstaten hebben verschillende redenen aangevoerd waarom boseigenaren geen steun hebben aangevraagd. Bureaucratie en de complexiteit van de regelingen werden het vaakst genoemd. Bovendien was de beschikbaarheid van rechtstreekse betalingen van invloed op beslissingen over de aanplant van bos, omdat men er de voorkeur aan gaf de landbouwactiviteiten voort te zetten en zo rechtstreekse betalingen te ontvangen. Voor nieuw aangeplante bosgebieden kunnen rechtstreekse betalingen worden ontvangen tijdens de verbintenisperiode, die tot twaalf jaar duurt. Tot slot verklaarden de lidstaten dat volgens de EU-regels alleen steun wordt verleend voor werkelijke uitgaven en inkomstenderving als gevolg van de steunregeling, en dat milieuvoordelen niet worden beloond. Sommige lidstaten waren van mening dat de bosbouw aantrekkelijker zou kunnen worden door in de betalingstarieven rekening te houden met de milieuwaarde en dat dit zou kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de EU-doelstellingen inzake biodiversiteit en veerkracht voor klimaatverandering.

## Het huidige monitoringsysteem meet de effecten van de bosbouwmaatregelen op de biodiversiteit en de klimaatverandering niet

**65** De verordening voorziet in een gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem om *“de vooruitgang en de resultaten van het plattelandontwikkelingsbeleid aan te tonen en de effecten, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en het belang van interventies in het kader van het plattelandontwikkelingsbeleid te beoordelen”*<sup>39</sup>. De lidstaten moeten aan de hand van het gemeenschappelijke systeem beoordelen in hoeverre de maatregelen van de plattelandontwikkelingsprogramma's de volgende zaken hebben ondersteund en moeten daarover (in 2017, 2019 en in de evaluatie achteraf) verslag uitbrengen aan de Commissie:

- 1) *het herstel, de instandhouding en de verbetering van de biodiversiteit, in onder meer Natura 2000-gebieden en gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen en landbouw met een hoge natuurwaarde, alsmede de toestand van het Europese landschap, en*
- 2) *koolstofbehoud en -vastlegging in de land- en bosbouw.*

De lidstaten moeten bij het beantwoorden van deze vragen gebruikmaken van indicatoren en andere evaluatie-instrumenten, zoals studies.

**66** Bij het monitoringsysteem worden drie verschillende soorten indicatoren gebruikt om respectievelijk de output, de onmiddellijke resultaten en de langetermijneffecten te meten<sup>40</sup>. **Tabel 1** geeft een overzicht van de relevante indicatoren voor de monitoring van de wijze waarop bosbouwmaatregelen bijdragen tot de biodiversiteit en de mitigatie van en de aanpassing aan de klimaatverandering.

---

<sup>39</sup> Artikelen 67-69 van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

<sup>40</sup> Bijlage IV bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB L 227 van 31.7.2014, blz. 18).

**Tabel 1 — Indicatoren voor de monitoring van bosbouwmaatregelen**

| Doelstellingen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Soort indicator | Indicatoren die van belang zijn voor bosbouwmaatregelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bosbouwmaatregelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Output          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Totale overheidsuitgaven</li> <li>• Totale investering</li> <li>• Aantal gesteunde acties/concrete acties</li> <li>• Aantal gesteunde bedrijven/begunstigden</li> <li>• Totale oppervlakte</li> <li>• Aantal gesteunde contracten</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Doelstellingen inzake plattelandontwikkeling: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herstel, instandhouding en verbetering van ecosystemen die verband houden met land- en bosbouw</li> <li>• Bevordering van hulpbronnefficiëntie en ondersteuning van de overstap naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie in de landbouw-, voedings- en bosbouwsector</li> </ul> | Resultaat       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentage van de bossen dat valt onder beheerscontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit</li> <li>• Percentage van de bossen dat valt onder beheerscontracten ter verbetering van het waterbeheer</li> <li>• Percentage van de bossen dat valt onder beheerscontracten ter verbetering van bodembeheer en/of ter voorkoming van bodemerosie</li> <li>• Percentage van de landbouw- en bosgebieden onder beheerscontracten ter verbetering van koolstofvastlegging of -behoud</li> </ul> |
| GLB-doelstellingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgen voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                               | Impact          | Geen van de indicatoren heeft betrekking op duurzaam bosbeheer of klimaatactie in bossen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Bron: ERK.

**67** De outputindicatoren met betrekking tot de bosbouwmaatregelen laten zien hoeveel geld wordt uitgegeven, hoeveel bedrijven worden ondersteund en welk percentage van de bossen bijdraagt tot de milieu- en klimaatdoelstellingen. De resultaatindicatoren meten noch de voordelen van de projecten, noch de bijdragen ervan tot de biodiversiteit en de mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering. Er zijn geen impactindicatoren voor bossen. De voorstellen van de Commissie voor het GLB na 2020 zouden niet leiden tot significante wijzigingen in de indicatoren voor bosbouwmaatregelen en de voordelen daarvan op het gebied van

biodiversiteit en klimaatverandering. Zie ons advies van 2018<sup>41</sup> voor een analyse van de voorstellen van de Commissie.

**68** Het staat de lidstaten vrij aanvullende indicatoren te formuleren om de effecten van hun plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) op de biodiversiteit en de klimaatverandering te meten. Van de voor deze controle geselecteerde lidstaten en regio's hadden Polen en Spanje (Castilië-La Mancha) in dit verband aanvullende indicatoren ingevoerd (zie [kader 13](#)).

### **Kader 13 — Aanvullende POP-indicatoren om de effecten te meten**

Het Poolse POP omvat een impactindicator met betrekking tot de hoeveelheid geabsorbeerde koolstofdioxide (in CO<sub>2</sub>-equivalenten).

Castilië-La Mancha hanteert verschillende indicatoren voor de evaluatie van het POP, waaronder de ontwikkeling van de bosvogelindex, koolstofopslag in opstanden en koolstofretentie in door de aanplant van bos gecreëerde putten.

---

<sup>41</sup> Bijlage I bij [Advies nr. 7/2018 van de ERK over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020](#).

## Conclusies en aanbevelingen

**69** De bossen in de EU zijn multifunctioneel en vervullen een ecologische, economische en maatschappelijke rol. Duurzame beheerpraktijken zijn cruciaal voor de instandhouding van de biodiversiteit en de aanpak van de klimaatverandering in de bossen.

**70** Deze controle is gericht op de inspanningen die de EU levert om de biodiversiteit te beschermen en de klimaatverandering in de bossen in de EU aan te pakken. Wij hebben geconstateerd dat op de gebieden waarop de EU volledig bevoegd is om op te treden, de Commissie krachtiger maatregelen had kunnen nemen om bij te dragen tot de bescherming van de bossen in de EU.

**71** De EU heeft de habitat- en de vogelrichtlijn goedgekeurd en de Commissie heeft verschillende strategieën vastgesteld om de slechte toestand van de biodiversiteit en staat van instandhouding van de bossen in de EU aan te pakken. De rol van de Commissie met betrekking tot de biodiversiteit van de bossen in het kader van deze strategieën is beperkt tot de vaststelling van niet-bindende streefdoelen en het uitbrengen van richtsnoeren en aanbevelingen (zie de paragrafen [25-28](#)). In veel door ons onderzochte Natura 2000-gebieden waren geen specifieke instandhoudingsmaatregelen genomen voor bosgebieden (zie de paragrafen [29-32](#)).

**72** De houtverordening heeft als doel om een einde te maken aan de illegale houtkap in de EU. Wij hebben vastgesteld dat de Commissie de kwaliteit van de controles van binnenlandse marktdeelnemers door de lidstaten en ook de definities die de lidstaten hanteren voor illegale houtkap niet heeft geanalyseerd. De houtverordening is in de praktijk minder doeltreffend als gevolg van procedurele tekortkomingen en ontbrekende controles (zie de paragrafen [33-38](#)). Hoewel teledetectie grote mogelijkheden biedt tot het kostenefficiënt monitoren van grote gebieden, maakt de Commissie hier niet consequent gebruik van (zie paragraaf [39](#)).

**73** De EU stelt bossen steeds vaker aan de orde in haar klimaatveranderingsbeleid. De zorgen met betrekking tot klimaatverandering in de bossen nemen zowel in de richtlijn hernieuwbare energie als in de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw een belangrijke plaats in (zie de paragrafen [40-44](#)). Kwesties als de aanpassing van de bossen aan de klimaatverandering en de vaststelling van ecologische grenzen voor het gebruik van de bossen voor energiedoeleinden zijn echter minder goed uitgewerkt. Pogingen om een bio-economie tot stand te brengen

en een gerichtere klimaataanpassingsstrategie uit te voeren, worden belemmerd door een gebrek aan kennis en informatie (zie de paragrafen [45-47](#)).

**74** De EU verstrekt de financiële steun voor bosbouw voornamelijk via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo). De uitgaven aan bosbouwmaatregelen zijn in de praktijk goed voor 3 % van alle uitgaven aan plattelandontwikkeling. Een van de voorwaarden om voor Elfpo-financiering in aanmerking te komen, is het bestaan van bosbeheerplannen voor landbouwbedrijven vanaf een bepaalde door de lidstaten vast te stellen omvang, of een gelijkwaardig instrument in overeenstemming met duurzaam bosbeheer. We constateerden dat het bestaan van een bosbeheerplan weinig zekerheid biedt dat de financiering in het kader van plattelandontwikkeling naar ecologisch duurzame activiteiten gaat (zie de paragrafen [49-54](#)). Plattelandontwikkelingsmaatregelen hebben een beperkt effect op de biodiversiteit en de veerkracht van bossen voor klimaatverandering, deels vanwege de bescheiden uitgaven aan bosbouw en de tekortkomingen in het ontwerp van de maatregelen. De wetgevingsvoorstellen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2020 bieden de lidstaten meer flexibiliteit bij het ontwerpen van steunregelingen voor de bosbouw (zie de paragrafen [55-64](#)). Wij hebben geconcludeerd dat het gemeenschappelijk monitoringsysteem van de EU de effecten van de bosbouwmaatregelen op de biodiversiteit en de klimaatverandering niet meten (zie de paragrafen [65-68](#)).

## **Aanbeveling 1 — Verbeter de bijdrage aan de biodiversiteit en pak de klimaatverandering in de bossen beter aan**

---

De Commissie moet een actieplan opstellen en uitvoeren om:

- a) de vaststelling en toepassing van bosinstandhoudingsmaatregelen in de EU te analyseren;
- b) kennis te verzamelen en te verspreiden onder de lidstaten over de wijze waarop bossen kunnen worden aangepast aan de klimaatverandering, in overeenstemming met de nieuwe aanpassingsstrategie van de EU.

**Tijdpad: 2023**

## Aanbeveling 2 — Versterk de bestrijding van illegale houtkap

---

De Commissie moet:

- a) nagaan welke mogelijkheden er zijn om wetsvoorstellen op te stellen die tot doel hebben haar analyse van de controles van de lidstaten op de houtverordening te versterken;
- b) het gebruik door de Commissie van geospatiale inlichtingen, met inbegrip van teledetectietechnieken, uitbreiden en het gebruik ervan door de lidstaten bevorderen om de naleving van de EU-voorschriften inzake bosbeheer en illegale houtkap beter te waarborgen.

**Tijdpad: 2023**

## Aanbeveling 3 — Richt de bosbouwmaatregelen in het kader van plattelandontwikkeling meer op biodiversiteit en klimaatverandering

---

De Commissie moet ervoor zorgen dat:

- a) de uitvoering van gefinancierde bosbouwacties in overeenstemming is met duurzaam bosbeheer;
- b) zij over relevante informatie beschikt om de bijdrage te beoordelen van door de EU gefinancierde maatregelen aan de biodiversiteit en de mitigatie van en de aanpassing aan klimaatverandering in bossen.

**Tijdpad: 2023**



Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Samo Jereb, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 14 juli 2021.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner Lehne  
*President*

## Afkortingen

**Elfpo:** Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling

**GLB:** gemeenschappelijk landbouwbeleid

**LULUCF:** landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw

**POP:** plattelandontwikkelingsprogramma

**UNFCCC:** Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (United Nations Framework Convention on Climate Change)

## Verklarende woordenlijst

**Aardobservatie:** de verzameling van informatie over de fysieke, chemische en biologische systemen van de aarde via teledetectietechnologieën, gewoonlijk met behulp van satellieten met beeldvormingsapparatuur

**Bio-economie:** de economie die biologische rijkdommen van land en zee gebruikt voor een breed scala aan producten, waaronder levensmiddelen en diervoeders, materialen en energie. Een uitgebreidere definitie van deze term is te vinden in de [EU-strategie voor de bio-economie](#).

**Cohesiefonds:** een EU-fonds om de economische en sociale ongelijkheden in de EU te verminderen door investeringen te financieren in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per inwoner minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt

**Ecosysteemdiensten:** de directe en indirecte voordelen — die economisch, ecologisch en maatschappelijk kunnen zijn — die mensen ondervinden van ecosystemen

**Europees Fonds voor regionale ontwikkeling:** een EU-fonds dat de economische en sociale cohesie in de EU versterkt door de financiering van investeringen die ongelijkheden tussen regio's verkleinen

**Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling:** een EU-fonds waaruit de bijdrage van de EU aan plattelandsontwikkelingsprogramma's wordt gefinancierd

**Faciliteit voor de financiering van natuurlijk kapitaal van de EIB:** financieel instrument dat door de Europese Commissie en de EIB is opgezet om leningen en technische ondersteuning te verstrekken aan projecten die waarschijnlijk een positief effect zullen hebben op de biodiversiteit en/of de aanpassing aan de klimaatverandering

**Forest Europe:** korte benaming voor de ministerconferentie over de bescherming van de bossen in Europa, een intergouvernementeel dialoog- en samenwerkingsplatform voor het bosbeleid waaraan 46 Europese landen en de EU deelnemen

**Gemeenschappelijk landbouwbeleid:** het uniform landbouwbeleid van de EU dat subsidies en een scala aan andere maatregelen omvat die bedoeld zijn om voedselzekerheid te waarborgen, EU-landbouwers een redelijke levensstandaard te verzekeren, plattelandsontwikkeling te bevorderen en het milieu te beschermen

**Geschiktheidscontrole:** een evaluatie om overlappingsen, lacunes, tegenstrijdigheden of verouderde maatregelen in het regelgevingskader van een beleidsterrein vast te stellen

**Horizon 2020:** het programma voor onderzoek en innovatie van de EU voor de periode 2014–2020. In januari 2021 opgevolgd door Horizon Europa (2021–2027).

**Inbreukprocedure:** een procedure in het kader waarvan de Commissie stappen onderneemt tegen een EU-lidstaat die zijn verplichtingen uit hoofde van het EU-recht niet nakomt

**Koolstofput:** het vermogen van een bos, oceaan/zee of andere natuurlijke omgeving om koolstofdioxide uit de atmosfeer te absorberen

**Landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw:** een sector van de broeikasgasinventaris die broeikasgasemissies en -verwijderingen omvat die het gevolg zijn van rechtstreeks op de mens terug te voeren landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw

**LIFE-programma:** het financieel instrument ter ondersteuning van de uitvoering van het milieu- en klimaatbeleid van de EU door cofinanciering van projecten in de lidstaten

**Meerjarig financieel kader:** het uitgavenplan van de EU waarin prioriteiten (op basis van beleidsdoelstellingen) en maxima worden vastgesteld, over het algemeen voor zeven jaar. Het biedt de structuur waarbinnen jaarlijkse EU-begrotingen worden vastgelegd en beperkt de uitgaven voor elke uitgavencategorie. Het huidige MFK bestrijkt de periode 2021–2027.

**Natura 2000:** netwerk van natuurgebieden voor zeldzame en bedreigde soorten en enkele zeldzame typen natuurlijke habitats die uit hoofde van de EU-wetgeving worden beschermd

**Plattelandsontwikkelingsprogramma:** een reeks nationale of regionale meerjarige doelstellingen en acties, goedgekeurd door de Commissie, voor de uitvoering van het EU-beleid voor plattelandsontwikkeling

**Programmeringsperiode:** de periode waarin een EU-uitgavenprogramma wordt gepland en uitgevoerd

**Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering:** een internationaal verdrag om "gevaarlijke" menselijke inmenging in het klimaatsysteem te voorkomen

**VN-Verdrag inzake biologische diversiteit:** multilateraal verdrag inzake de instandhouding van de biodiversiteit, het duurzaam gebruik van de bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische hulpbronnen

**Zorgvuldigheidsvereiste:** een risicobeoordeling om het risico dat illegaal gekapt hout op de EU-markt wordt gebracht tot een minimum te beperken. Het zorgvuldigheidsvereiste omvat maatregelen en procedures die toegang verschaffen tot alle informatie die van belang is, risicobeoordelingsprocedures en adequate en evenredige maatregelen en procedures om ervoor te zorgen dat het risico verwaarloosbaar is.

## Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I, die onder leiding staat van ERK-lid Samo Jereb. De controle werd geleid door ERK-lid João Figueiredo, ondersteund door Paula Betencourt, kabinetschef, en Quirino Mealha, kabinetsattaché; Robert Markus, hoofdmanager; Maria Eulàlia Reverté i Casas, taakleider; Päivi Piki, adjunct-taakleider, en Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie en Joachim Otto, auditors. Thomas Everett bood taalkundige ondersteuning en Marika Meisenzahl bood grafische ondersteuning.

**Ter nagedachtenis aan João Figueiredo, 1955–2021**



## AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

Kader 1: het gebruik van het SDG-logo, met inbegrip van het kleurenwiel en iconen door een entiteit houdt geen bekrachtiging door deze entiteit in van de Verenigde Naties, haar producten of diensten, of haar geplande activiteiten.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

### Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

|      |                        |           |                    |                   |
|------|------------------------|-----------|--------------------|-------------------|
| PDF  | ISBN 978-92-847-6818-9 | 1977-575X | doi:10.2865/460711 | QJ-AB-21-023-NL-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-6802-8 | 1977-575X | doi:10.2865/70663  | QJ-AB-21-023-NL-Q |



De bossen in de EU zijn multifunctioneel en vervullen een ecologische, economische en maatschappelijke rol. Hoewel het gebied dat met bos is bedekt de afgelopen dertig jaar groter is geworden, verslechtert de toestand van de bossen. Duurzame beheerpraktijken zijn cruciaal voor de instandhouding van de biodiversiteit en de aanpak van klimaatverandering in de bossen. Wij hebben geconstateerd dat de EU op de gebieden waar zij volledig bevoegd is om op te treden, krachtigere maatregelen had kunnen nemen om bij te dragen tot de bescherming van de bossen in de EU. We doen aanbevelingen aan de Commissie om deze bijdrage te verbeteren, de bestrijding van illegale houtkap te versterken en de bosbouwmaatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling meer te richten op biodiversiteit en klimaatverandering.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE  
REKENKAMER



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: [eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors