

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.10.2008
COM(2008) 645 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De uitdagingen van ontbossing en aantasting van bossen aangaan om de
klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit aan te pakken**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De uitdagingen van ontbossing en aantasting van bossen aangaan om de
klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit aan te pakken**

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUDSOPGAVE

1.	SAMENVATTING	3
2.	DE UITDAGING VAN ONTBOSSING EN AANTASTING VAN BOSSEN	4
2.1.	Het tempo en de omvang van ontbossing en aantasting van bossen.....	4
2.2.	Oorzaken van ontbossing	5
2.3.	Impact van ontbossing.....	5
3.	HOE KAN DE UITDAGING VAN ONTBOSSING WORDEN AANGEGAAN? ...	6
3.1.	Een door de EU voorgestelde mondiale doelstelling	6
3.2.	Actieterreinen	7
4.	BIJDRAGE VAN HET OP DIVERSE TERREINEN GEVOERDE EU-BELEID ...	8
4.1.	Versterking van de bestaande beleidslijnen	8
4.2.	Vereiste financiering, financieringsbronnen en mechanismen om de uitdaging van ontbossing het hoofd te bieden.....	10
5.	ONTBOSSING IN HET KADER VAN HET RAAMVERDRAG VAN DE VERENIGDE NATIES INZAKE KLIMAATVERANDERING (UNFCCC).....	12
5.1.	Antwoord op korte termijn: oprichting van een Wereldwijd boskoolstofmechanisme	13
5.2.	Vooruitzichten op langere termijn: het uittesten van de opname van ontbossing in de koolstofmarkten.....	14
6.	VOORBEREIDENDE MAATREGELEN	15

1. SAMENVATTING

Bossen bedekken wereldwijd ongeveer 30% van het landoppervlak en bieden tal van economische en sociale voordelen. Zij zijn van groot ecologisch nut op het gebied van biologische diversiteit en klimaatverandering. Tropische wouden behoren tot de belangrijkste biodiversiteitshabitats en leveren cruciale ecosystemendiensten als waterzuivering en erosiepreventie. De bestaansmiddelen van 1,6 miljard mensen hangen tot op zekere hoogte van bosbestanden af en 60 miljoen autochtonen zijn voor hun voortbestaan rechtstreeks van bossen afhankelijk. Voorts slaan bossen grote hoeveelheden CO₂ op en voorkomen ze zo dat de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer nog verder toeneemt.

De bossen worden bedreigd door ontbossing en aantasting. Volgens FAO-ramingen gaat elk jaar ongeveer 13 miljoen hectare bos verloren. Ontbossing veroorzaakt ongeveer 20% van de uitstoot van kooldioxide (CO₂) in de wereld (IPCC, 2007) – dit is meer dan de volledige uitstoot van broeikasgassen in de EU. Het is dan ook van cruciaal belang de door ontbossing ontstane uitstoot te verminderen willen we onze doelstelling halen dat de opwarming van de aarde tot 2°C wordt beperkt. Het is ook een kostenefficiënte wijze om de klimaatverandering tegen te gaan. De bescherming van bossen zal extra voordelen opleveren voor de biodiversiteit en voor de bestaansmiddelen van de arme bevolking.

De tijd is rijp om doortastend op te treden. Kern van het door de EU voorgestelde antwoord is de volgende doelstelling: tegen uiterlijk 2030 mag er op wereldschaal geen bosareaal meer verloren gaan en tegen 2020 moet de bruto-ontbossing in de tropen met ten minste 50% verminderen ten opzichte van het huidige niveau.

Ontbossing staat centraal in de VN-klimaatonderhandelingen (het actieplan van Bali¹). De aanloop naar een in Kopenhagen te bereiken klimaatovereenkomst biedt een unieke gelegenheid om de uitdaging van ontbossing aan te gaan. De EU moet deze oproep tot actie ter harte nemen. De in deze mededeling opgenomen voorstellen moeten de basis vormen van het EU-standpunt tijdens de komende klimaatconferentie in Poznan.

Begin 2009 zal de Commissie een mededeling indienen betreffende het mandaat van de EU voor de onderhandelingen van Kopenhagen. Overeenkomstig de conclusies van de EU-top van juni 2008 zal in die mededeling een uitvoerige strategie worden voorgelegd om meer middelen uit te trekken voor de strijd tegen de klimaatverandering, met inbegrip van ontbossing. Om in Kopenhagen te slagen zal de EU de inspanningen en de middelen moeten bundelen en als één front moeten optreden om de steun van de partnerlanden te krijgen.

Om ontbossing tegen te gaan moet een aantal beleidslijnen van de EU worden versterkt. Voorts worden in het kader van de huidige klimaatonderhandelingen twee concrete en ambitieuze voorstellen gedaan:

(i) de oprichting van een nieuw instrument, het Wereldwijd boskoolstofmechanisme (Global Forest Carbon Mechanism – GFCM), waarmee aanzienlijke financiële middelen worden verschaft om ontbossing en aantasting van bossen aan te pakken; (ii) het uittesten van de opname van ontbossing in de koolstofmarkten.

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

Deze mededeling heeft niet tot doel definitieve antwoorden te geven op de vele kwesties die met ontbossing verband houden. Zij heeft wel tot doel de grote lijnen van een EU-antwoord te schetsen, alle betrokkenen tot het leveren van significante bijdragen uit te nodigen en een reeks initiële acties te starten die de grondslag zullen vormen voor een haalbare wereldwijde aanpak van ontbossing.

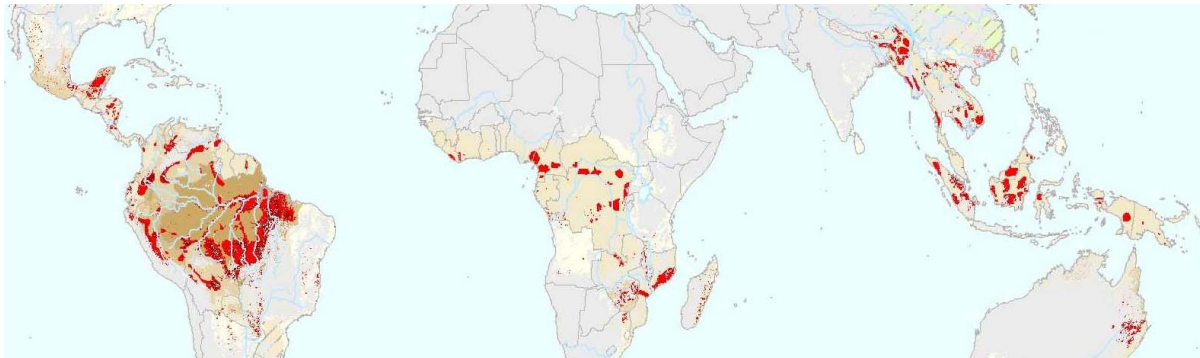
2. DE UITDAGING VAN ONTBOSSING EN AANTASTING VAN BOSSEN

2.1. Het tempo en de omvang van ontbossing en aantasting van bossen

Tussen 1990 en 2005 is wereldwijd meer dan 3% van het bosareaal verloren gegaan. Het jaarlijkse verlies bedraagt 13 miljoen hectare (FAO, 2005), een gebied dat ongeveer zo groot is als Griekenland. Ongeveer 96% van de recente ontbossing heeft plaatsgevonden in tropische gebieden (fig. 1) en het grootste nettoverlies aan bosareaal werd tussen 2000 en 2005 in tien landen opgetekend² (FAO, 2007). In diezelfde periode is het bosareaal in andere regio's toegenomen, onder meer in de EU, Japan en China, terwijl het vrij stabiel is gebleven in India. Aangezien de tropische bossen een wereldwijde impact op het klimaat hebben en zeer waardevol zijn voor de biodiversiteit³, moet de actie voornamelijk op die bossen worden toegespitst.

Een hiermee verwant probleem is de aantasting van de tropische bossen, die ook een grote invloed heeft op klimaat en biodiversiteit. De aantasting neemt diverse vormen aan, kan moeilijk worden gedefinieerd⁴ en niet altijd nauwkeurig worden gemeten. Hoewel aantasting niet op dezelfde wijze kan worden aangepakt als ontbossing, kan een strategische aanpak van bossen slechts coherent en omvattend zijn als ook tegen aantasting wordt opgetreden.

Figuur 1: Gebieden in de wereld waar ontbossing plaatsvindt. De in het rood aangegeven gebieden laten de belangrijkste haarden van actieve ontbossing zien (bron: MEA, 2005)



² Brazilië, Indonesië, Sudan, Myanmar, Zambia, Tanzania, Nigeria, Democratische Republiek Congo, Zimbabwe en Venezuela.

³ Ongeveer de helft van alle planten- en diersoorten ter wereld komt voor in tropische bossen, en vele van die soorten zijn met uitsterven bedreigd.

⁴ De FAO omschrijft aantasting als “de vermindering op lange termijn van het volledige aanbod van de door het bos geboden voordelen, o.m. koolstof, hout, biodiversiteit en andere goederen en diensten”.

2.2. Oorzaken van ontbossing

De factoren die tot ontbossing leiden, zijn divers, complex en komen in de verschillende geografische gebieden in diverse combinaties voor⁵. De belangrijkste rechtstreekse oorzaak van de vernietiging van bossen is doorgaans een verandering in landgebruik. Een winstgevend alternatief landgebruik dat een hoge marktwaarde oplevert, bijv. het produceren van goederen, zet aan tot ontbossing. In vele gevallen kan ook de ontwikkeling van infrastructuur tot ontbossing bijdragen. De belangrijkste onderliggende oorzaak is inefficiënte governance, gekoppeld aan een slecht toegepast landgebruikbeleid en onzekere regelingen inzake grondeigendom. Een algemene aanpak van ontbossing zal slechts efficiënt zijn als rechtstreeks tegen deze factoren wordt opgetreden.

2.3. Impact van ontbossing

Ontbossing heeft tal van negatieve ecologische, economische en sociale gevolgen, vooral voor het klimaat, de biodiversiteit en de armoede⁶.

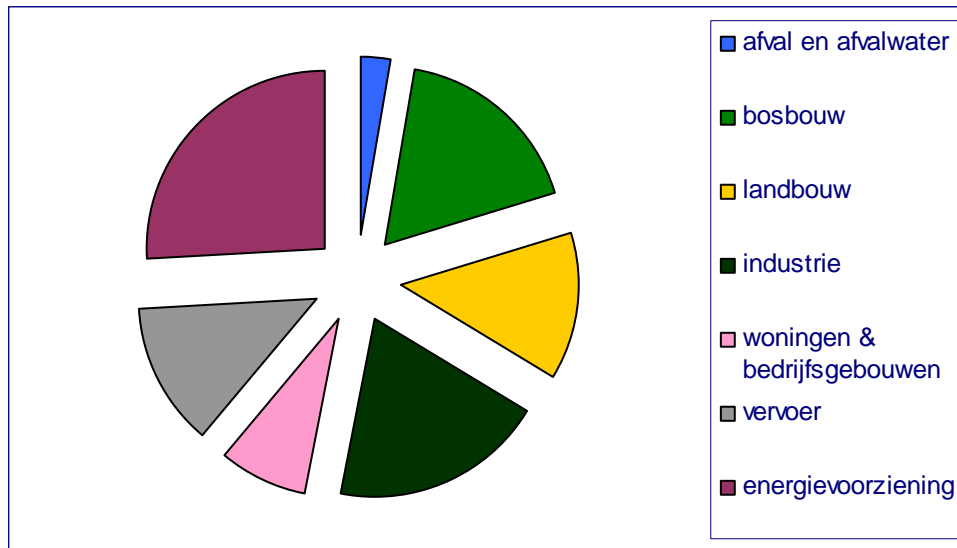
Ontbossing veroorzaakt ongeveer 20% van de totale CO₂-uitstoot (ongeveer 5,8 gigaton – zie fig. 2)⁷. Naast de CO₂ die bomen vrijgeven door de afbraak van hun biomassa of wanneer ze worden verbrand, is er ook de uitstoot van de bodem, bijvoorbeeld wanneer in de ontboste gebieden diepe veengronden worden verbrand. Andere gevolgen voor het klimaat zijn o.m. veranderingen in de hoeveelheid energie die door het aardoppervlak wordt weerkaatst en de complexe interactie tussen enerzijds bossen en anderzijds de chemie en de hydrologie van de atmosfeer.

Figuur 2: Uitstoot van broeikasgassen per sector in 2004. De gegevens over de bosbouw omvatten de CO₂-uitstoot die ontstaat door ontbossing, door afbraak van de bovengrondse biomassa die na het kappen en de ontbossing overblijft, door het verbranden van turf en door de afbraak van gedraineerde veengronden (IPCC 2007).

⁵ Voor nadere gegevens, zie de effectbeoordeling.

⁶ Zie voetnoot 4.

⁷ Ramingen van het IPCC voor de jaren 1990.



Voorts speelt ontbossing een belangrijke rol *bij het verlies aan biodiversiteit*. Met name tropische bossen bieden onderdak aan ongeveer de helft van alle terrestrische soorten en spelen een centrale rol in de werking van de biosfeer. Aanhoudende ontbossing zal tot een groot verlies aan biodiversiteit leiden, waarbij sommige soorten zullen uitsterven en er goederen en diensten verloren zullen gaan (Sukhdev et al. 2008). Als we zo doorgaan, zal het verlies aan bosgerelateerde goederen en diensten tegen 2050 naar raming 5% bedragen van het totale bbp (COPI, 2008).

Tot slot verdwijnt door ontbossing de bescherming die natuurlijke bossen bieden tegen stormen, overstromingen en extreme fluctuaties in lokale weerpatronen. Ontbossing kan ook negatieve sociale gevolgen op het vlak van *armoede* hebben, niet alleen omdat vele armen in de wereld voor hun bestaan van bossen afhankelijk zijn, maar ook wegens de ecosystemendiensten die de bossen bieden. Voorts heeft ontbossing een grote negatieve impact op de gezondheid van de mens door de toename van luchtverontreinigende stoffen en de verspreiding van ziekten die door insecten worden overgedragen, bijv. malaria.

3. HOE KAN DE UITDAGING VAN ONTBOSsing WORDEN AANGEGAAN?

3.1. Een door de EU voorgestelde mondiale doelstelling

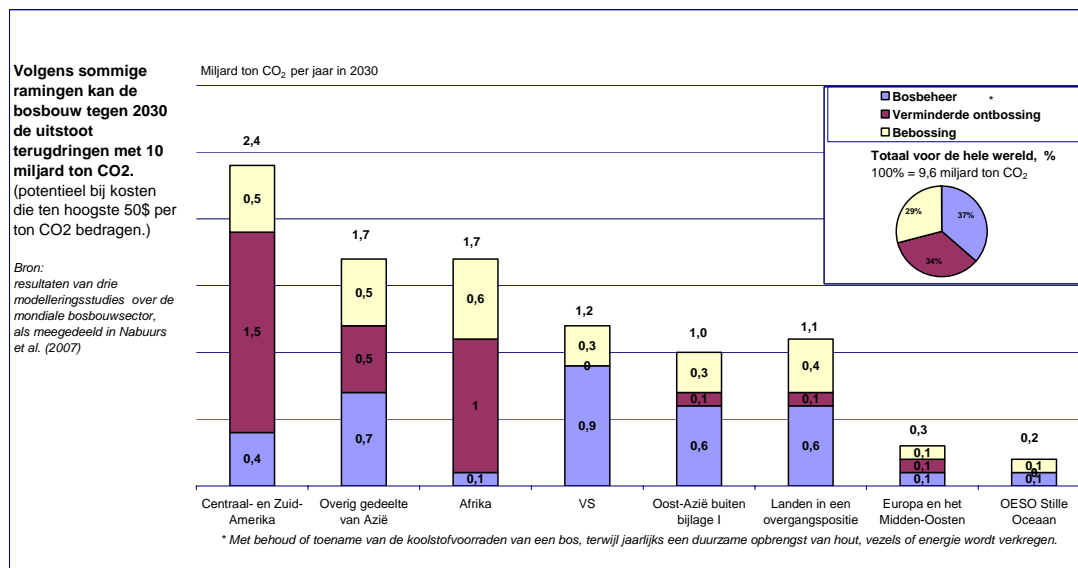
De door de EU beoogde beperking van de temperatuurstijging tot 2°C boven het pre-industriële niveau kan alleen worden gehaald als de mondiale uitstoot tegen 2050 met minstens 50% wordt verminderd ten opzichte van het niveau van 1990. Deze vermindering is niet haalbaar als niet kordaat tegen ontbossing wordt opgetreden.

Daarom wordt voorgesteld dat de EU zich in het kader van de UNFCCC-onderhandelingen over de toekomstige klimaatregeling tot doel stelt ervoor te zorgen dat er uiterlijk in 2030 op wereldschaal geen bosareaal meer verloren gaat en dat de bruto-ontbossing in de tropen tegen 2020 met ten minste 50% afneemt ten opzichte van het huidige niveau. Deze doelstelling zal tijdens de UNFCCC-onderhandelingen worden nagestreefd en zal naar verwachting tegen 2020 grote voordelen opleveren op het gebied van klimaatverandering en biodiversiteit.

3.2. Actieterreinen

Figuur 3 geeft het grote mitigatiepotentieel van deze maatregelen tegen 2030 in de verschillende regio's van de wereld weer, bij een marktprijs voor koolstof van ten hoogste 40€ per ton CO₂:

Figuur 3: Potentieel aan broeikasgasmitigatie van de bosbouw in de verschillende regio's van de wereld.



De EU moet de leiding nemen om een wereldwijd beleidsantwoord op ontbossing te formuleren. De Gemeenschap en de lidstaten moeten samenwerken om de middelen te bundelen en ervoor te zorgen dat de acties complementair zijn. De strijd tegen ontbossing moet op verschillende fronten worden gestreden.

Ten eerste is de versterking van de governance in de bosbouw en van de lokale en nationale instellingen een onontbeerlijke voorwaarde voor een efficiënt beleidsantwoord.

Ten tweede moet uitdrukkelijk worden erkend dat een van de belangrijkste drijfveren voor ontbossing de economie is. Bossen worden vernietigd omdat het op korte termijn winstgeverder is de grond voor andere doelen te gebruiken dan de bomen te laten staan. Een efficiënt beleid moet de door de bossen geleverde diensten naar waarde honoreren.

Ten derde mogen bij een algemeen beleid ter bestrijding van de ontbossing de *vraagzijde* en de verantwoordelijkheid van de consument niet uit het oog worden verloren. Sommige interne en externe EU-beleidslijnen kunnen voor de verwezenlijking van de algemene doelstelling worden ingeschakeld.

Ten vierde is ontbossing *een mondiaal probleem waarvoor een mondiale oplossing nodig is* - het is de bedoeling de CO₂-uitstoot op een aanvaardbaar niveau te stabiliseren en het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen - en daarom bieden de internationale klimaatonderhandelingen een unieke kans om greep op de ontbossing te krijgen. Bij de

onderhandelingen moet rekening worden gehouden met de biodiversiteitsoverwegingen die worden gemaakt in het kader van het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit⁸.

Ten vijfde kan een beleid slechts naar behoren worden uitgestippeld en uitgevoerd als het wordt gebaseerd op *hoogwaardige informatie*. De bestaande monitoring- en evaluatieprogramma's voor bossen omvatten niet alle aspecten en zijn evenmin onderling geïntegreerd. Voor het sturen van de beleidsbeslissingen en het toezicht op de uitvoering ervan is een meer omvattende, op wetenschappelijke gegevens gebaseerde aanpak nodig.

4. BIJDRAGE VAN HET OP DIVERSE TERREINEN GEVOERDE EU-BELEID

4.1. Versterking van de bestaande beleidslijnen

Naast het eigenlijke bosbouwbeleid zijn voor de bosbouwsector tal van andere beleidsdomeinen van belang. Vele interne en externe terreinen van het EU-beleid hebben een indirecte impact op ontbossing en moedigen soms overexploitatie of wijzigingen in het landgebruik aan die rechtstreeks tot ontbossing bijdragen. Diverse sectoren en beleidslijnen – zoals *handel, energie, landbouw, voedselzekerheid en ontwikkelingssamenwerking* – kunnen overal ter wereld een belangrijke rol spelen bij het behoud van bossen.

4.1.1. Het EU-beleid moet een stimulans geven voor hout en houtproducten die duurzaam worden geproduceerd

De EU verbruikt grote hoeveelheden hout en houtproducten van overal ter wereld. In 2005 is 83 miljoen m³ hout en houtproducten op de EU-markt ingevoerd⁹. De invoer van illegaal gekapt hout en producten daarvan¹⁰ wordt geraamd op 16 miljoen m³, d.i. meer dan 19% van de invoer uit alle landen¹¹.

De EU kan op verschillende manieren bijdragen tot het bevorderen van duurzaam bosbeheer:

- a) Door het actieplan *Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw* (FLEGT), waarbij de verdere totstandbrenging van vrijwillige partnerschapsovereenkomsten (VPO's) met houtproducerende landen centraal staat. Hierdoor wordt gegarandeerd dat voor de uitvoer uit die landen een vergunning is afgegeven waarin wordt bevestigd dat het hout legaal gekapt is. De VPO's vormen ook een kader voor de aanpak van problemen inzake governance en wetshandhaving, die vaak aan de basis liggen van ontbossings- en bosaantastingsproblemen. Er is dan ook een sterke synergie tussen FLEGT en de inspanningen om ontbossing tegen te gaan.
- b) Een andere maatregel (in het kader van het FLEGT-actieplan) is een verordening die de marktdeelnemers in de EU ertoe verplicht zo veel mogelijk het risico te beperken

⁸ De 9e Conferentie van de partijen bij het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit (UNCBD) heeft een ad hoc technische deskundigengroep inzake biodiversiteit en klimaatverandering opgericht die ten behoeve van de werkzaamheden in het kader van het UNFCCC voor de biodiversiteit relevante gegevens moet verstrekken.

⁹ Pulp en papier niet meegerekend.

¹⁰ Alle houtproducten behalve pulp en papier.

¹¹ Met inbegrip van invoer uit niet-tropische landen. COMTRADE, 2007; Turner et al., 2007.

dat illegaal gekapt hout en producten daarvan in hun toeleveringsketen terechtkomen. Hiertoe heeft de Commissie een voorstel voor een verordening ingediend.

- c) De vermindering van de door ontbossing veroorzaakte uitstoot is ook een van de prioriteiten van het door de EU gestarte Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering (GCCA), dat zich vooral op arme ontwikkelingslanden richt. Dit bondgenootschap is een forum voor het voeren van een beleidsdialoog en voor de uitwisseling van deugdelijke praktijken over hoe de gecombineerde uitdaging van de strijd tegen armoede en klimaatverandering moet worden aangepakt. De werkzaamheden ervan dienen ter ondersteuning van de onderhandelingen over een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering voor de periode na 2012.
- d) Door input te blijven geven aan *bestaande internationale fora*, zoals de Internationale organisatie voor tropisch hout, de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES) en het VN-bossenforum (UNFF), en door verder aandacht te besteden aan de beoordeling in 2015 van het niet juridisch bindende Instrument voor bossen van het UNFF.
- e) Door *een beleid van groene overheidsopdrachten*, in het kader waarvan de EU-overheden vraag naar duurzaam en legaal gekapt hout kunnen creëren.
- f) Door instrumenten als de *milieukeur* te promoten, systemen voor de toekenning van *certificaten voor bossen* aan te moedigen en stimulansen te geven voor opdrachten in de particuliere sector waarbij de voorkeur wordt gegeven aan duurzaam hout.
- g) Door duurzaamheidscriteria op te stellen voor hout en andere vormen van biomassa die voor het opwekken van hernieuwbare energie worden gebruikt.
- h) Europese initiatieven als Wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid (GMES)¹² en het project Waarneming van het tropische ecosysteem met behulp van satellieten (TREES) kunnen een belangrijke rol spelen bij het toezicht op de veranderingen in landgebruik en op de ontwikkelingen op het gebied van ontbossing.

4.1.2. *Het EU-beleid met betrekking tot andere dan houtproducten*

De vraag naar landbouwproducten en de druk op het landgebruik kunnen niet los van elkaar worden gezien. Voorts staat de behoefte om de voedselproductie op te drijven tegenover de behoefte om de ontbossing een halt toe te roepen. De landbouwproductie zal moeten worden verhoogd zonder verdere ontbossing. Hiervoor zijn grote investeringen nodig die de opbrengst van het bestaande landbouwareaal verhogen. Het landbouwonderzoek zal moeten worden geïntensiveerd om de groei van de landbouwproductiviteit in de ontwikkelingslanden duurzaam te versnellen.

De ontwikkeling van biobrandstoffen moet duurzaam zijn en daarom moeten we de nodige waakzaamheid aan de dag leggen om ervoor te zorgen dat de verdere toename van de binnenlandse productie en van de invoer geen afbreuk doet aan de inspanningen om bossen te

¹² Wordt nu Kopernikus genoemd, http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm

beschermen of aan de ruimere prioriteiten op het gebied van de biodiversiteit. Op EU-niveau worden hiervoor passende criteria vastgesteld¹³.

Sinds de laatste Conferentie van de partijen in Bonn (COP 9) worden in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit richtsnoeren opgesteld betreffende de aspecten van de duurzaamheid van biobrandstoffen die met biodiversiteit verband houden; die richtsnoeren moeten bijdragen tot het bereiken van een internationale consensus. De Commissie zal bij de follow-up een actieve rol spelen om van dit initiatief een succes te maken.

Wat meer algemeen de coherentie van het beleid betreft, verbindt de Commissie zich ertoe:

- de impact te evalueren van toekomstige communautaire en internationale beleidsinitiatieven inzake ontbossing, waaronder ook initiatieven die niet rechtstreeks met bossen en hout of houtproducten verband houden;
- in toekomstige evaluaties en effectbeoordelingen van overeenkomsten in het kader van het handels- of het landbouwbeleid een specifieke analyse te blijven opnemen van de impact die deze overeenkomsten op ontbossing kunnen hebben;
- milieueffectbeoordelingen uit te voeren in samenhang met de nationale strategiedocumenten die worden opgesteld als richtsnoer voor het ontwikkelingshulpbeleid;
- de impact te bestuderen van de consumptie in de EU van ingevoerde voedingsmiddelen en non-foodproducten die de ontbossing kunnen doen toenemen (bijv. vlees, sojabonen, palmolie, metaalertsen). Naar aanleiding hiervan kunnen beleidsopties worden overwogen om deze impact te verminderen;
- de landbouwproductiviteit te verhogen, vooral door intensivering van het onderzoek ter verbetering van de productiviteit en de duurzaamheid van de landbouw in ontwikkelingslanden; de Commissie heeft besloten haar steun voor internationaal onderzoek in de landbouw vanaf 2008 te verdubbelen tot gemiddeld 63 miljoen euro voor elk van de volgende drie jaren;
- door te gaan met het beoordelingsproces dat is gestart met de goedkeuring van het eerste verslag over “Samenhang in het ontwikkelingsbeleid”¹⁴ en dat van belang is om de EU te helpen de ontwikkelingslanden te steunen in hun inspanningen om de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te halen.

4.2. Vereiste financiering, financieringsbronnen en mechanismen om de uitdaging van ontbossing het hoofd te bieden

Om met succes ontbossing tegen te gaan zullen er vele aanvullende financiële middelen nodig zijn teneinde de ontwikkelingslanden voldoende steun voor capaciteitsopbouw te verlenen en stimulansen te geven voor de strijd tegen de factoren die tot ontbossing aanzetten.

¹³ COM(2008) 19.

¹⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2008) 434.

In de analyse van de kosten van bosbescherming die in de bij deze mededeling gevoegde effectbeoordeling is opgenomen, wordt geconcludeerd dat naar raming jaarlijks tussen 15 en 25 miljard euro nodig zal zijn om de ontbossing tegen 2020 te halveren¹⁵.

Om de financieringsbehoeften precies te berekenen zijn verdere analyses nodig, maar het is duidelijk dat de ontwikkelde landen aanzienlijke middelen zullen moeten uittrekken om de ontbossing in de ontwikkelingslanden in het kader van de toekomstige internationale klimaatregeling aan te pakken. Deze financiering zal een aanvulling zijn op de financiële en andere inspanningen die de ontwikkelingslanden zelf zullen leveren en zal zowel uit overheidsbronnen als uit particuliere bronnen moeten komen. Efficiënt zullen deze financieringsmechanismen pas zijn als:

- de ontwikkelingslanden eerst de financiële en technische steun krijgen die zij nodig hebben om hun capaciteit op te bouwen en hun instellingen te versterken;
- er wordt gewerkt aan een oplossing voor de nog resterende technische problemen (bijv. monitoring en controle);
- de resultaten kunnen worden beoordeeld en beloond ten opzichte van een vooraf vastgestelde uitgangssituatie, en
- er wordt voortgebouwd op bestaande en erkende hulpverleningspraktijken en de beginselen van een gezond financieel beheer in acht worden genomen.

Op EU-niveau zullen voor de periode van 2013 tot en met 2020 passende financiële middelen moeten worden uitgetrokken voor de strijd tegen ontbossing; deze middelen zullen voornamelijk worden aangewend om de ontwikkelingslanden te helpen de tendens tot ontbossing en aantasting van de bossen te vertragen, te stabiliseren en om te keren.

Het totale financieringsbedrag zal afhangen van de mitigatiemaatregelen die de ontwikkelingslanden zullen nemen.

- Momenteel is het niet realistisch in de EU-regeling voor de handel in emissierechten (ETS) credits uit de bosbouw te erkennen. De door ontbossing veroorzaakte uitstoot is ongeveer driemaal groter dan de uitstoot die onder de EU-ETS valt. Aangezien de EU-ETS momenteel de enige grote operationele handelsregeling in de wereld is, zou het evenwicht tussen vraag en aanbod in die regeling ernstig worden verstoord als de bedrijven credits voor vermeden ontbossing¹⁶ zouden kunnen kopen. Daarnaast zijn er de nog niet opgeloste kwesties inzake monitoring, verslaglegging, controle en aansprakelijkheid. Credits uit de bosbouw zijn tijdelijk en zullen na een bepaalde periode moeten worden vervangen. Dit betekent dat als een bedrijf zijn activiteiten stopzet, iemand die aansprakelijkheid moet overnemen om de milieu-integriteit te garanderen.

Daarom mag de EU de erkenning van het gebruik van credits uit de bosbouw om te voldoen aan de EU-ETS alleen beschouwen als een aanvullend instrument op langere termijn – d.i. na 2020 – voor zover aan een aantal voorwaarden wordt voldaan (met name evenwicht tussen vraag en aanbod, en aansprakelijkheid). Zodra andere regelingen voor de handel in

¹⁵ Punt 5.2.2 van de effectbeoordeling.

¹⁶ Hierna worden “credits voor vermeden ontbossing” “ontbossingscredits” genoemd.

emissierechten worden opgezet en aan elkaar worden gekoppeld, wat tot een toename van de vraag naar emissiereducties zal leiden, kan het haalbaar worden credits uit de bosbouw te gebruiken om bosbescherming te financieren.

- Een groot deel van de EU-financiering zou evenwel kunnen komen van de opbrengst van de veiling van emissierechten in het kader van de EU-ETS. Krachtens het voorstel tot wijziging van de ETS-richtlijn van januari 2008¹⁷ zou namelijk minstens 20% van de veilingopbrengst worden gebruikt ter ondersteuning van klimaatdoelstellingen, waaronder de strijd tegen ontbossing. Onlangs hebben het Europees Parlement en de Raad ermee ingestemd dat de opbrengst van de veiling van rechten in de luchtvaartsector wordt gebruikt om de uitstoot te beperken, onder meer door het vermijden van ontbossing.

Naar raming zou de veiling van emissierechten tegen 2020 elk jaar 30 tot 50 miljard euro voor de EU-lidstaten kunnen opleveren. Als 5% van die opbrengst wordt toegewezen om bij te dragen tot de wereldwijde inspanningen ter bestrijding van ontbossing, zou in 2020 1,5 à 2,5 miljard euro kunnen worden bijeengebracht.

- De aanpak van ontbossing moet evenwel meer omvatten dan stimuleringsregelingen. Er is ook geld nodig om de governance te verbeteren en technische problemen op te lossen (bijv. monitoring met behulp van satellieten of andere technologieën). De ontwikkelingshulp van de Europese Gemeenschap en de EU-lidstaten kan een rol spelen bij de aanpak van deze problemen. Deze hulp kan worden aangeboden via bestaande nationale regelingen en via internationale en multilaterale regelingen die hiertoe worden ingesteld.
- Deze overheidsfinanciering moet met particuliere financiering worden aangevuld.

5. ONTBOSSING IN HET KADER VAN HET RAAMVERDRAG VAN DE VERENIGDE NATIES INZAKE KLIMAATVERANDERING (UNFCCC)

De EU moet ernaar streven een internationaal gesteunde stimuleringsregeling in te voeren waarmee ontbossing en aantasting van bossen in ontwikkelingslanden wordt tegengegaan in het kader van de toekomstige wereldwijde UNFCCC-overeenkomst voor de periode 2013-2020.

Deze regeling moet open staan voor alle ontwikkelingslanden die de toekomstige overeenkomst ratificeren en kunnen bijdragen tot de wereldwijd overeengekomen emissiereductiedoelstelling van het toekomstige internationale klimaatkader doordat zij zich ertoe verbinden nationale mitigatiemaatregelen te nemen om de door ontbossing en aantasting van bossen veroorzaakte uitstoot te verminderen.

Hiervoor wordt een tweeledige aanpak voorgesteld:

- (1) de oprichting van een Wereldwijd boskoolstofmechanisme;
- (2) het uittesten van de opname van ontbossing in de koolstofmarkten.

¹⁷ COM(2008) 16.

5.1. Antwoord op korte termijn: oprichting van een Wereldwijd boskoolstofmechanisme

Het doel van de EU moet erin bestaan de ontwikkelingslanden in staat te stellen tot de wereldwijd overeengekomen emissiereductiedoelstelling bij te dragen met maatregelen die de door ontbossing en aantasting van de bossen veroorzaakte uitstoot verminderen.

Er moet een Wereldwijd boskoolstofmechanisme (GFCM) worden opgericht. De institutionele en operationele details moeten weliswaar nog verder worden uitgewerkt - hiervoor kan inspiratie worden gezocht bij bestaande regelingen - maar het GFCM zal slechts efficiënt zijn als de volgende punten in acht worden genomen:

- alle ontwikkelingslanden die de toekomstige overeenkomst ratificeren en zich ertoe verbinden maatregelen te nemen om in het kader van die regeling de ontbossing te verminderen, moeten toegang tot dit mechanisme krijgen;
- het GFCM moet zich vooral richten op de vermindering van de uitstoot die wordt veroorzaakt door ontbossing en aantasting van bossen. Er moeten complementaire manieren worden gevonden om ontwikkelingslanden te helpen hun bossen in stand te houden en het risico van een internationaal weglekeffect te beperken;
- het GFCM moet steun verlenen voor maatregelen voor capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden;
- de middelen uit het GFCM mogen enkel worden verleend als dit mechanisme op het niveau van het volledige land en voor de volledig bosbouwsector wordt toegepast, waardoor het risico op een weglekeffect in het land zelf zo veel mogelijk wordt beperkt (in grote landen zou het mechanisme op regionaal niveau kunnen worden toegepast, wat regionale verschillen met zich zou brengen);
- het GFCM moet zo veel mogelijk aandacht besteden aan het tot stand brengen van aanvullende voordelen, zoals bescherming van de biodiversiteit en uitroeiing van armoede. In die gevallen waar een waardecijfer op de aanvullende voordelen kan worden geplaatst, kunnen de financiële stimuli worden toegespitst op de maatregelen die de grootste aanvullende voordelen opleveren. De input vanuit de werkzaamheden die rond klimaatverandering en biodiversiteit worden verricht in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit, moet rechtstreeks in de UNFCCC-onderhandelingen worden ingebracht;
- de resultaten van de emissiereductie-inspanningen moeten op nationaal niveau worden beoordeeld, gemonitord en geboekt, en de reductie moet op onafhankelijke wijze worden geverifieerd;
- de financiële steun voor de maatregelen die de staten nemen tegen ontbossing en aantasting van bossen, moet **resultaatgebonden zijn** en worden verstrekt op basis van geverifieerde resultaten;
- er kan alleen steun uit het GFCM worden verleend als er efficiënte governancestructuren voor de bosbouw zijn ingesteld en de rechten van de mensen die van bossen afhankelijk zijn, in acht worden genomen;

- bij de oprichting van financiële ondersteuningsinstrumenten in het kader van het Wereldwijd boskoolstofmechanisme moet rekening worden gehouden met het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden.

5.2. Vooruitzichten op langere termijn: het uittesten van de opname van ontbossing in de koolstofmarkten

Overheidsfinanciering is de meest aangewezen manier om vooruitgang te boeken met een aantal belangrijke activiteiten, met name capaciteitsopbouw, technische ondersteuning voor governance in de bosbouw en ontwikkeling van de nodige technische knowhow om de verbintenissen te monitoren en te doen naleven. Overheidsfinanciering is ook het meest realistische instrument waarmee stimuli kunnen worden gegeven om ontbossing in de periode van 2013 tot en met 2020 tegen te gaan. Toch is het niet het enige mechanisme waaraan voor het geven van die stimuli moet worden gedacht. De EU moet bereid zijn na te gaan in hoeverre goed opgezette marktbenaderingen een bijdrage kunnen leveren.

Tussen 2008 en 2012 zijn bebossings- en herbebossingsactiviteiten, binnen strikte kwantitatieve beperkingen, erkend met het oog op de naleving door regeringen van de door hen aangegane verbintenissen en kunnen zij credits opleveren in het kader van het Mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM). Deze erkenning moet, binnen de huidige beperkingen, ook na 2012 worden gehandhaafd. Voorts zal de Commissie nagaan of ook ontbossingscredits kunnen worden erkend met het oog op de **naleving door regeringen van de door hen aangegane verbintenissen**. Opname van bossen in de koolstofmarkten zal evenwel slechts een realistische optie zijn als een aantal voorafgaande voorwaarden is vervuld.

1. Er moet een internationale overeenkomst komen met ambitieuze verbintenissen tot emissiereductie op middellange termijn. Deze overeenkomst is nodig om een voldoende grote vraag naar emissiereductie te creëren, waardoor de ontwikkelde landen hun uitstoot effectief verminderen in plaats van die louter te compenseren met koolstofcredits.
2. Zoals bij de bebossings- en de herbebossingsprojecten in het kader van het CDM is een degelijke monitoring van de aanvullende impact van de verminderde ontbossing op de koolstofuitstoot noodzakelijk en moet een onafhankelijke verificatie worden uitgevoerd.
3. Er moet een oplossing worden gevonden voor kwesties als de duurzaamheid van de credits uit de bosbouw en de aansprakelijkheid. Daarom moet een nieuw sectoraal marktmechanisme worden ingesteld om weglekproblemen te vermijden en een gunstig effect op de netto-ontbossing te garanderen.

De opname van credits uit de bosbouw in the EU-ETS mag pas worden overwogen nadat het gebruik van ontbossingscredits met het oog op **de naleving door regeringen van de door hen aangegane verbintenissen** grondig is beoordeeld en zou pas na 2020 kunnen worden ingevoerd.

Als uitsluitend wordt gefocust op koolstof, betekent dit dat we slechts oog hebben voor de diensten die de bossen leveren in hun hoedanigheid van koolstofvoorraad, terwijl de andere belangrijke diensten die de ecosystemen van de bossen bieden en waarvan de waarde

beduidend hoger kan zijn, niet worden beloond. Ook voor deze kwestie moet een oplossing worden gevonden.

6. VOORBEREIDENDE MAATREGELEN

Om ervoor te zorgen dat het Wereldwijd boskoolstofmechanisme in 2013 operationeel wordt en na te gaan of de opname van bossen in de koolstofmarkten haalbaar is, is intensief voorbereidend werk noodzakelijk. Een aantal donoren is reeds werkzaam op dit terrein. Als we actief het voortouw willen nemen van de strijd tegen ontbossing, moet de EU bereid zijn op een aantal gebieden het initiatief te nemen. Dit houdt onder meer in dat de ontwikkelingslanden moeten worden gesteund bij de verdere opbouw van hun capaciteit, bij het consolideren van hun governance in de bosbouw en bij het dichtten van hun kennishiaten. De EU zou onlangs gestarte initiatieven, zoals het REDD-programma van de VN¹⁸, kunnen steunen. Het Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering biedt ook een passend kader om de dialoog met de ontwikkelingslanden over ontbossing te intensiveren en vervolgacties uit te stippelen die de gezamenlijke inspanningen voor de aanpak van de ontbossing moeten vooruithelpen.

Een efficiënt beleid hangt af van hoogwaardige informatie- en monitoringsystemen. Met name voor de monitoring van de aantasting van bossen zijn niet-aflatende inspanningen nodig, alsmede erkende definities en criteria. Voor de monitoring moet een behoudende benadering worden gevolgd om ervoor te zorgen dat onzekerheden niet resulteren in een overschatting van de emissiereducties.

Door de technologische ontwikkelingen in de gegevenssoftware en de vooruitgang bij de satelliet- en communicatietechnologie zijn de instrumenten voor de monitoring van bossen goedkoper en toegankelijker geworden. Toch zijn er nog lacunes, die dringend moeten worden aangevuld. De eigen capaciteit van de landen moet worden ontwikkeld zodat hoogwaardige nationale monitoring- en verifiëringsystemen kunnen worden uitgebouwd waarmee de vooruitgang kan worden gemeten en de naleving van de verbintenissen kan worden gegarandeerd. Voor het aangaan van deze uitdagingen kan worden voortgebouwd op reeds door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek ten uitvoer gelegde EU-initiatieven en methodologieën of op andere programma's – zoals Kopernikus, het overkoepelend wereldwijd aardobservatiesysteem (Global Earth Observation System of Systems) en het “Global Observations of Forest and Land Cover Dynamics”. Ook moeten regionale initiatieven als het *Observatoire des Forêts d’Afrique Centrale* worden bevorderd en in andere tropische gebieden worden geïntroduceerd.

Om het proces vooruit te helpen wil de Commissie in de aanloop naar Kopenhagen een conferentie organiseren die een forum zal zijn voor de bespreking van haar voorstellen en de gelegenheid zal bieden de belangrijkste belanghebbenden bij het proces te betrekken en passende vervolgmaatregelen uit te werken.

¹⁸ Een gezamenlijk initiatief van de FAO, het UNEP en het UNDP om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij hun voorbereiding van het toekomstige REDD-mechanisme.