

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

JP

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR EN DE STAATSSECRETARIS BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2025

Graag bieden wij u hierbij de inzet aan van het kabinet betreffende het Europese Commissievoorstel voorstel tot aanpassing van de EU-verordening ontbossingsvrije producten m.b.t. bepaalde verplichtingen voor primaire operators en handelaren.

Op 21 oktober jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel tot aanpassing van de EU-verordening ontbossingsvrije producten¹ (hierna: EUDR) gepubliceerd. Het doel van de EUDR is om ontbossing en bosdegradatie als gevolg van EU-consumptie en -productie te voorkomen. In het kader van haar agenda voor betere regelgeving streeft de Commissie ernaar administratieve lasten te verminderen met 25%, en zelfs met 35% voor kleine en middelgrote ondernemingen, zonder de beleidsdoelen te ondermijnen. De Commissie biedt met dit voorstel onvoldoende gerichte oplossingen door de verplichtingen van kleine primaire exploitanten, niet-mkb-downstreamexploitanten en -handelaren aan te passen, om de administratieve lasten te laten afnemen en het informatiesysteem efficiënter te laten werken. Het voorstel adresseert in onvoldoende mate de geuite zorgen.

Centraal in de EUDR staat het verbod op het op de markt brengen en of exporteren van goederen die onder de reikwijdte van de verordening vallen maar niet vrij zijn van ontbossing of bosdegradatie, of die niet legaal zijn geproduceerd. Marktdelnemers moeten een zorgvuldigheidsverklaring indienen via het EUDR-informatiesysteem (TRACES) dat beheerd wordt door de Commissie. Daarmee verklaren zij dat de

¹ [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2025\)652&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2025)652&lang=en)

producten die zij in de handel brengen of uitvoeren, ontbossingsvrij zijn². Eind 2023 startte de Commissie met het testen van het EUDR-informatiesysteem. Verder ondersteunt de Commissie belanghebbenden met handleidingen, trainingsvideo's en online sessies. In het tweede kwartaal van 2024 ontwikkelde de Commissie, op verzoek van industrie en lidstaten, een *application programming interface* (API) die automatische koppeling van bedrijfs-IT-systemen met het EUDR-informatiesysteem mogelijk maakt voor een soepelere indiening van verklaringen. In 2024 en 2025 publiceerde de Commissie richtsnoeren en FAQ-documenten over de uitvoering van de EUDR, waarin werd verduidelijkt dat bedrijven jaarlijks één zorgvuldigheidsverklaring kunnen indienen om administratieve lasten te verminderen.

Voorstel Commissie

De Commissie draagt de volgende aanleiding aan voor het voorstel tot aanpassing van de EUDR. Er zijn nieuwe ramingen voor het derde kwartaal van 2025 die aantonen dat het EUDR-informatiesysteem aan de zijde van de Commissie veel zwaarder belast zal worden dan de Commissie had verwacht, vooral door de intensieve IT-interacties tussen bedrijven en het systeem. Daarnaast hebben EU-lidstaten en bedrijven zorgen geuit over de administratieve lasten, met name voor producenten binnen de EU, zoals veehouders en bosbouwers. Door de Commissie worden versimpelingen voorgesteld voor de nieuw in te stellen categorieën «micro en kleine primaire marktdeelnemers» en «downstreammarktdeelnemers».

«Micro en kleine primaire marktdeelnemers» (hierna: MSPOs) betreft micro- en kleine ondernemers die onder de EUDR vallende grondstoffen op de EU-markt brengen die zij zelf hebben geteeld of gekweekt. Daarnaast vallen alleen ondernemers onder deze categorie die volgens de risico-indeling in de EUDR in laagrisicogebied gevestigd zijn.³ MSPOs hoeven niet langer een zorgvuldigheidsverklaring (*due diligence statement*) aan te leveren, maar moeten éénmalig een vereenvoudigde verklaring indienen en deze verklaring meezenden met alle producten die ze op de markt brengen. Daarnaast worden MSPOs vrijgesteld van de verplichting om de vereenvoudigde verklaring in te dienen, indien deze data via andere, vergelijkbare informatiesystemen al beschikbaar is gesteld, zoals bijvoorbeeld onder de Verordening (EU) 2016/429 die van toepassing is op veehouders.

Voor marktdeelnemers (die geen MSPO zijn) die producten onder de EUDR exporteren of als eerste op de EU-markt brengen, blijven de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid ongewijzigd. Voor handelaren en marktdeelnemers later in de keten (*downstream*) vervalt de verplichting om een zorgvuldigheidsverklaring in te dienen. Downstreammarktdeelnemers zijn marktdeelnemers die producten op de markt brengen die al eerder op de EU-markt waren gebracht en daarom al van een zorgvuldigheidsverklaring voorzien zijn. Onder het wijzigingsvoorstel moeten downstreammarktdeelnemers en handelaren slechts ontvangen referentienummers en zorgvuldigheidsverklaringen bewaren en doorgeven om traceerbaarheid te kunnen blijven waarborgen. Zij dienen

² Een zorgvuldigheidsverklaring (Due Diligence Statement) onder de EUDR (European Union Deforestation Regulation) is een document waarin bedrijven verklaren dat de producten die zij in de EU brengen, niet hebben bijgedragen aan ontbossing en legaal zijn geproduceerd. Deze verklaring moet gegevens bevatten over het product, de herkomstlocatie (met geolocatie) en de leverancier, en wordt ingediend in het EUDR-informatiesysteem. Het is onderdeel van een uitgebreider stelsel van zorgvuldigheidseisen dat bedrijven moeten opzetten om te voldoen aan de verordening.

³ Hieronder vallen onder de huidige indeling alle EU-landen, maar niet uitsluitende EU-landen.

nog steeds stappen te ondernemen wanneer zij tekenen ontvangen van risico's op niet-naleving.

De handhavingsverplichtingen voor autoriteiten zijn vanaf 30 juni 2026 van toepassing. De handhavingsverplichtingen met betrekking tot MSPOs worden pas van toepassing vanaf 30 december 2026, om MSPOs voldoende tijd te geven voor aanpassing. Er wordt geen onderscheid gemaakt voor bedrijven binnen en buiten de EU. Tot die tijd kunnen autoriteiten bij niet-naleving waarschuwingen geven aan belanghebbenden. Daarnaast versterkt het voorstel het toezicht en de handhaving van de EUDR door de capaciteit van bevoegde autoriteiten te vergroten om gegevens te verwerken en informatie uit te wisselen. Omdat de toepassing van de EUDR gedeeltelijk is uitgesteld, is het voornemen van de Commissie om de datum van de evaluatie aan te passen naar 30 juni 2030, zodat deze kan worden gebaseerd op daadwerkelijke uitvoeringsgegevens en effecten op ontbossing, handel en mkb's.

Tot slot vervallen, in verband met het uitstel, alle geplande impactbeoordelingen en deze worden vervangen door een algemene evaluatie, uitgesteld tot 30 juni 2030. Dit betekent een uitstel van vijf tot zes jaar voor de reviews over opname van andere beboste gebieden (*other wooded lands*), andere natuurlijke ecosystemen, andere productgroepen en van de financiële sector en een uitstel van twee jaar voor de algemene review van de verordening. De datum uit de verordening waarna geen ontbossing meer mag plaatsvinden (31 dec 2020) blijft ongewijzigd.

Kabinetsinzet

Het kabinet erkent de problemen in de IT-systemen, maar acht het voorstel van de Commissie ontoereikend. Het kabinet is van mening dat de datum van inwerkingtreding ongewijzigd kan blijven, maar dat de gratieperiode moet worden gesteld op één jaar zonder uitzonderingen of verschillen voor marktdeelnemers, zonder boetes en handhaving. Die tijd kan dan worden gebruikt om binnen de kaders op zoek te gaan naar versimpeling en verlichting van administratieve lasten.

De door de Commissie voorgestelde administratieve lasten verlichtende maatregelen zorgen voor onduidelijkheid en onvoldoende versoepeling. Voorspelbaar beleid is cruciaal voor het goed functioneren van internationale handelsstromen. Het kabinet is bovendien van mening dat er oog moet zijn voor een goede balans en het versterken van de consistentie tussen de EU haar milieu- en klimaatdoelen enerzijds en de doelstelling om administratieve lasten voor bedrijven te verminderen anderzijds. Daarom wil het kabinet het aankomende jaar in nauwe samenwerking met de Commissie en de lidstaten toewerken naar een zorgvuldige implementatie van maatregelen om administratieve lasten voor bedrijven te verminderen. Daarbij noteert het kabinet nog enkele aandachtspunten bij het voorstel van de Commissie.

Het wijzigingsvoorstel resulteert mogelijk in kosten voor aanpassing en heeft consequenties voor de financiën en concurrentiepositie van deze bedrijven. Dat is niet van toepassing op de bedrijven waarvoor de EUDR-eisen niet wijzigen, zij zouden zich per 30 december 2025 aan de wet moeten houden. Een groot deel van het Nederlands bedrijfsleven heeft afgelopen jaar aanzienlijk geïnvesteerd om te voldoen aan de wetgeving en is volledig voorbereid op inwerkingtreding eind dit jaar. Naast het bedrijfsleven heeft ook de overheid kosten gemaakt voor implementatie. De NVWA was er namelijk op voorbereid om per 30 december 2025 te handhaven.⁴ Er zijn geen compensatiemaatregelen aangekondigd vanuit de Commissie voor de reeds gemaakte kosten.

⁴ En eigenlijk al per 30 december 2024. Zie [ref. Kamerbrief over eerder uitstel EUDR]

Hoewel een groot deel van het bedrijfsleven en ngo's heeft gepleit voor geen verder uitstel of wijzigingen aan de EUDR, zijn er ook sectoren die daar wél voor hebben gepleit. Deze laatste groep heeft gepleit voor een vereenvoudiging van de administratieve lasten onder de EUDR. Naast de lidstaten die de inwerkingtreding niet verder wilden uitstellen, waren er ook lidstaten die de afgelopen periode hun zorgen hebben geuit. Het voorstel creëert volgens de Commissie een grote lastenverlichting voor kleinschalige bedrijven die hun producten zelf op de EU-markt brengen (MSPOs), zoals Europese veehouders en bosbouwers. Voor downstream-operators is het beeld minder eenduidig, omdat het voorstel enerzijds vereenvoudiging biedt, maar bedrijven desondanks met een wijziging te maken krijgen ten opzichte van hetgeen waar zij zich op hadden voorbereid. De voorstellen voor administratieve lastenverlichting hebben in de meeste gevallen geen directe impact op de administratieve lasten van kleine producenten buiten de EU, zoals cacao-, koffie- en oliepalmbouwers. Zij moeten onverminderd gegevens aan hun klanten overleggen zoals de geolocatie en informatie over het product. Deze gegevens moeten onverminderd ook door kleine producenten in de EU worden aangeleverd, het principe van traceerbaarheid blijft namelijk hetzelfde. Het kabinet is van mening dat het voorstel binnen de kaders van de verordening nog onvoldoende lastenverlichting biedt en de geuite zorgen in onvoldoende mate adresseert.

Met betrekking tot de handhaving is in het voorstel een gratieperiode van zes maanden vanaf de toepassing op 30 december 2025 opgenomen, waarin geen boetes zullen worden opgelegd. Voor de NVWA betekent dit dat wel alle wettelijke bevoegdheden uit de Awb uitgeoefend kunnen worden en dat bedrijven een schriftelijke waarschuwing krijgen bij niet-naleving. Dit lijkt geen grote implicaties voor de handhaving te hebben. Tegelijkertijd lijken de voorgestelde versimpelingen wel impact te kunnen hebben op de handhaving. Doordat marktdeelnemers downstream die niet-mkb zijn geen gepaste zorgvuldigheid meer hoeven uit te voeren en geen nieuw statement meer hoeven te registreren valt de druk richting importeurs vanuit deze downstream operators weg en zullen importeurs alleen nog druk tot naleven voelen vanuit de NVWA. Verder lijken de gevolgen voor de Douane van het voorstel beperkt. De Douane zal een deel van de zorgvuldigheidsverklaringen controleren aan de hand van de importdeclaratie.

Het voorstel raakt ook aan samenwerking van de EU en Nederland met derde landen. MSPOs gevestigd buiten de EU plaatsen zelden hun producten direct op de EU-markt, dit verloopt in de meeste gevallen via importeurs en exporteurs. Deze groep MSPOs lijkt in mindere mate te kunnen profiteren van de voorgestelde lastenverlichtingen voor kleine ondernemingen.

Implicaties juridisch

Een aandachtspunt bij het voorstel is de tijd die het zal kosten om de reeds tot stand gebrachte Nederlandse uitvoeringswetgeving van de EUDR⁵ aan te passen. Het is niet mogelijk de betreffende regelgeving aan te passen, vóórdat de EUDR eind dit jaar van toepassing wordt. Het aanpassen van de regelgeving zal naar verwachting circa 1 à 1,5 jaar duren. Daardoor ontstaat de situatie dat de inhoud van de EUDR en de inhoud van de implementatieregelgeving niet overeenkomen, indien het voorstel wordt aangenomen. Dat geeft onduidelijkheid over de verplichtingen van ondernemingen. Deze onduidelijkheid zal door middel van

⁵ Voor de inwerkingtreding van die uitvoeringswetgeving is alleen nog een koninklijk besluit voor vaststelling van de inwerkingtredingsdatum noodzakelijk.

voorlichting moeten worden weggenomen. Ook in de toelichting bij het inwerkingtredingsbesluit van de implementatieregelgeving zal hieraan aandacht moeten worden besteed.

Implicaties voor ontwikkelingslanden

In de praktijk zal het voorstel weinig lastenverlichting opleveren voor producenten in derde landen en zou de onduidelijkheid rondom het proces van de inwerkingtreding van de verordening effect kunnen hebben op handelsrelaties. Het Nederlandse flankerend beleid, onder meer vormgegeven door de Nederlandse bijdrage aan het Team Europe Initiatief van de EUDR, wordt hierdoor nog belangrijker. Dit instrument is bedoeld om vooral kleine ondernemers in derde landen te ondersteunen bij het voldoen aan de EUDR en te communiceren over de vereisten van de verordening. Daarnaast is er ook bestaande programmering voor het tegengaan van ontbossing, waarin door partnerorganisaties ondersteuning wordt geboden aan ondernemers bij het voldoen aan de vereisten gerelateerd aan herleidbaarheid van producten. Hoewel de mate van lastenverlichting niet voor alle landen hetzelfde zal zijn, is de verwachting niet dat WTO-conformiteit in het geding komt. Immers, het principe van non-discriminatie blijft de basis voor deze verordening.

Om het voorstel tot uitstel te voltooien vóór de datum waarop de EUDR moet worden gehandhaafd (30 december 2025), moeten de Commissie, de Raad en het Europees Parlement zo snel mogelijk overeenstemming bereiken. Het is in verband met de voorlichting en de te zetten stappen voor de inwerkingtreding van de Nederlandse uitvoeringswetgeving van de EUDR zoals die al tot stand was gebracht, wenselijk dat uiterlijk begin december overeenstemming is bereikt en een verordeningstekst is vastgesteld en gepubliceerd. Alles afwegende en de balans in het voorstel tussen lastenverlichting en natuurdoelen in overweging nemende, zal Nederland zich onthouden van stemming en gezien de situatie pleiten voor een gratieperiode van één jaar.

Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J.F. Rummenie

Staatssecretaris Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
A. de Vries