



## Ontbossingsverordening: de invoering van impactvolle due diligence om ontbossing tegen te gaan per 30 december 2024

### 1. Achtergrond

Volgens de Verenigde Naties gaat wereldwijd nog altijd tien miljoen hectare per jaar aan bos verloren<sup>1</sup>. Als onderdeel van de Europese Green Deal en de bredere EU-strategie tot bescherming van 's werelds bossen<sup>2</sup> wordt met de Europese Ontbossingsverordening (EU Deforestation Regulation, hierna: EUDR) beoogd producten en grondstoffen die aan ontbossing hebben bijgedragen van de Europese markt te weren. Bij specifieke producten zoals koffie, soja en palmolie moeten partijen die binnen de EU deze producten in de handel brengen 'ervoor zorgen' dat het product niet aan ontbossing heeft bijgedragen en op wettige wijze is geproduceerd. De EUDR schept daarmee een verregaande verplichting voor bedrijven om een zorgvuldigheidsprocedure op te zetten en uitgebreide gegevens te verzamelen over de oorsprong van de producten om aan te tonen dat geen ontbossing heeft plaatsgevonden.

In deze factsheet beschouwen wij in vogelvlucht het toepassingsgebied van de EUDR en de daarin opgenomen verplichtingen. In paragraaf 2 en 3 gaan wij allereerst in op het toepassingsgebied van de EUDR (waaronder getroffen partijen) en de belangrijkste verplichtingen. In paragraaf 4 en 5 geven wij een toelichting op het risico op handhaving en inwerkingtreding.

<sup>1</sup> Overweging 2 van de considerans van de EUDR.

<sup>2</sup> Overweging 10 van de considerans van de EUDR.

## 2. Toepassingsgebied EUDR

### Relevante producten

De EUDR geldt voor zeven grondstoffen: runderen, cacao, koffie, oliepalm, rubber, soja en hout (de “grondstoffen”). Daarnaast geldt de verordening ook voor bepaalde producten die deze grondstoffen bevatten of daarmee zijn vervaardigd. Daarbij gaat het onder meer om vlees van runderen (rundvlees), cacaoboter, chocolade, geselecteerde derivaten op basis van palmolie, banden, meubelen, artikelen van de uitgeverij of pers, en triplex- en multiplexhout (de “producten”).<sup>3</sup> De bepalingen in de EUDR zijn dus op veel meer grondstoffen van toepassing dan de huidige Europese Houtverordening.<sup>4</sup>

Hoewel de EUDR zich nu uitsluitend op ontbossing richt, zal de Europese Commissie (de “Commissie”) voor 30 juni 2025 een effectbeoordeling moeten uitvoeren. Daaruit zal dan blijken of het toepassingsgebied van de EUDR moet worden uitgebreid tot ecosystemen, zoals veengebieden en wetlands, en andere grondstoffen, zoals maïs en andere producten (bijv. biobrandstoffen).

### Getroffen partijen

De EUDR geldt voor alle bedrijven die de relevante grondstoffen en producten in de EU in de handel brengen. De EUDR maakt daarbij onderscheid tussen marktdeelnemers en handelaren.<sup>5</sup>

- Marktdeelnemers: personen en organisaties die handelsactiviteiten ontplooiën en die relevante grondstoffen en producten in de EU “in de handel brengen” (oftewel **voor het eerst** aanbieden) of vanuit de Europese markt uitvoeren.<sup>6</sup>
- Handelaren: andere personen en organisaties dan de marktdeelnemer die bij de toeleveringsketen betrokken zijn en die de relevante grondstoffen en producten op de Europese markt aanbieden.<sup>7</sup> ‘Aanbieden’ betekent het in het kader van een handelsactiviteit verstrekken van een relevant product met het oog op distributie, verbruik of gebruik op de Europese markt.

De EUDR maakt ook onderscheid tussen kmo’s (kleine en middelgrote ondernemingen) en niet-kmo’s. Kmo-handelaren zijn aan minder strenge verplichtingen gebonden dan niet-kmo-marktdeelnemers en -handelaren. In deze factsheet richten wij ons op de verplichtingen van niet-kmo-marktdeelnemers en -handelaren.

Hoewel niet-kmo-handelaren op grond van de EUDR dezelfde verplichtingen als marktdeelnemers hebben, kunnen zij zich tot op zekere hoogte beroepen op de zorgvuldigheidsverklaring die is gedaan door de marktdeelnemer die de relevante producten voor het eerst in de EU in de handel heeft gebracht. Desalniettemin zijn deze handelaren – en andere marktdeelnemers verderop in de toeleveringsketen – verplicht te onderzoeken of de zorgvuldigheidsverklaring van de ‘eerste marktdeelnemer’ juist is.

De Commissie heeft het volgende nuttige diagram verstrekt om te laten zien hoe dit in zijn werk gaat.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> In bijlage 1 bij de EUDR is de lijst met relevante grondstoffen en producten opgenomen.

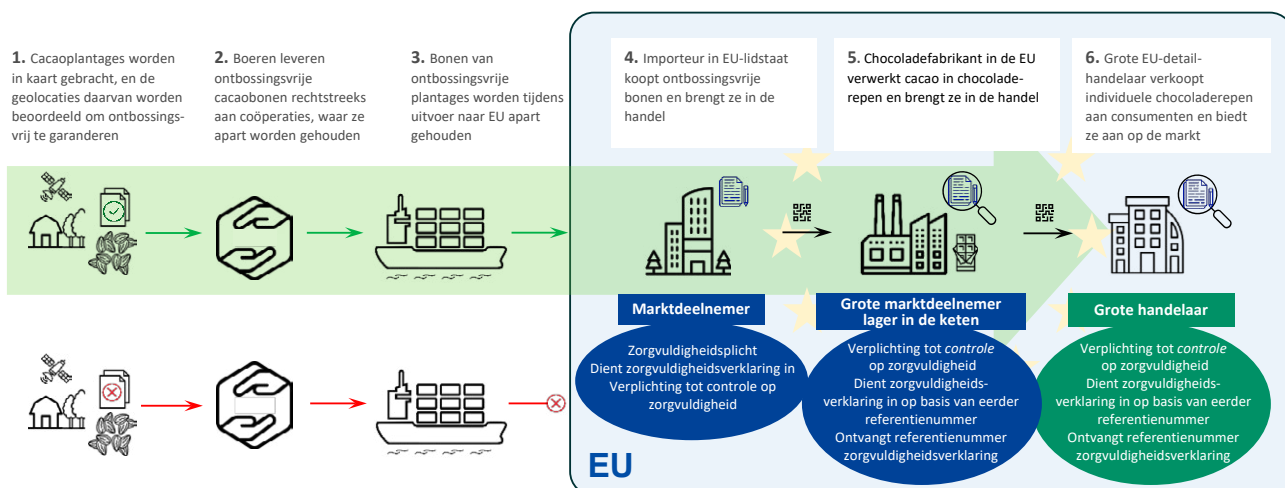
<sup>4</sup> Overweging 80 en 81 van de considerans van de EUDR.

<sup>5</sup> Overweging 30 van de considerans van de EUDR.

<sup>6</sup> Artikel 2 lid 15 EUDR.

<sup>7</sup> Artikel 2 lid 17 EUDR.

<sup>8</sup> [European Commission Expert Group/Multi-Stakeholder Platform on Deforestation, Supply Chains Infographics, dia's gepresenteerd bij de 12e vergadering 30 januari 2023.](#)



Ten slotte merken wij op dat de EUDR zich niet uitstrekt tot de financiële sector en de beleggingssector. De verordening schept geen verplichting voor financiële instellingen om geldstromen te voorkomen die rechtstreeks of indirect aan ontbossing en de achteruitgang van bossen bijdragen. Dit kan echter nog veranderen op basis van de effectbeoordeling die de Commissie voor 30 juni 2025 moet uitvoeren.

### 3. Belangrijkste verplichtingen onder de EUDR

De EUDR verbiedt (zie artikel 3) het in de EU in de handel brengen van relevante producten, tenzij aan drie criteria is voldaan: (i) zij zijn “ontbossingsvrij”, (ii) zij zijn geproduceerd “overeenkomstig de relevante wetgeving van het land van productie”, en (iii) zij gaan vergezeld van een “zorgvuldigheidsverklaring”. In de EUDR zijn verder een aantal informatievoorschriften opgenomen. Hieronder gaan wij dieper in op deze drie verplichtingen.

#### (i) Producten moeten “ontbossingsvrij” zijn

De kernplicht uit de EUDR schrijft voor dat producten die in de EU in de handel worden gebracht ontbossingsvrij moeten zijn. Grondstoffen zijn ontbossingsvrij als zij zijn vervaardigd in gebieden die na 31 december 2020 niet van bos naar landbouwgebruik zijn omgezet, ongeacht of dit is veroorzaakt door de mens. Producten zijn ontbossingsvrij als zij met ontbossingsvrije grondstoffen zijn vervaardigd of gevoederd. Daarnaast geldt voor producten die hout bevatten of daarmee vervaardigd zijn dat het hout is gekapt in bossen zonder bosdegradatie teweeg te brengen na 31 december 2020. “Bosdegradatie” verwijst naar de omzetting van oerbossen of natuurlijk herstellende bossen naar bosplantages of naar andere beboste gronden.

Of een product afkomstig is uit een gebied waar na 31 december 2020 ontbossing heeft plaatsgevonden moet door de marktdeelnemer of handelaar zelf worden onderzocht, aan de hand van het door hem uit te voeren zorgvuldigheidsonderzoek. In het kader van het zorgvuldigheidsonderzoek moet de marktdeelnemer of handelaar een **risicobeoordeling** uitvoeren om na te gaan of er “*geen of slechts een verwaarloosbaar risico bestaat dat de relevante producten niet aan de voorschriften voldoen*” (artikel 10 lid 1). Als minimum geldt dan ook dat er hoogstens een verwaarloosbaar risico mag bestaan dat een product aan ontbossing heeft bijgedragen. Als er een niet-verwaarloosbaar risico wordt vastgesteld, moet de marktdeelnemer of handelaar adequate en evenredige **risicobeperkende** maatregelen nemen.

De EUDR bevat geen eenduidige definitie van het begrip “verwaarloosbaar risico”. In de definitie in artikel 2 van de EUDR wordt slechts bepaald dat er op basis van “*een volledige beoordeling van zowel de productspecifieke*

als de algemene informatie en, waar nodig, van de toepassing van de passende risicobeperkende maatregelen, geen reden tot bezorgdheid” mag bestaan over de vraag of die producten aan ontbossing hebben bijgedragen. Dat criterium is daarmee nogal vaag.

### Risicobeoordeling

De marktdeelnemer of handelaar moet beoordelen of er slechts een “verwaarloosbaar risico” bestaat dat een product aan ontbossing heeft bijgedragen. Op basis van de risicobeoordeling moet de handelaar minstens een grote mate van zekerheid hebben dat het relevante product niet aan ontbossing heeft bijgedragen. Wanneer het risico nu precies “verwaarloosbaar” is, is moeilijk te zeggen. Uit de verplichtingen omtrent de zorgvuldigheidsprocedure is echter af te leiden dat deze beoordeling gebaseerd moet zijn op verifieerbare informatie waaruit blijkt uit welke percelen de producten afkomstig zijn en op welke manier zij van het perceel naar de EU zijn vervoerd. Verder worden in artikel 10 lid 2 van de

EUDR verschillende factoren genoemd waarmee bij de risicobeoordeling rekening moet worden gehouden, zoals het risiconiveau dat is toegekend aan het land waar de producten vandaan komen, de aanwezigheid van inheemse volken, de prevalentie van ontbossing in het betreffende gebied, de complexiteit van de toeleveringsketen, en “alle informatie die erop wijst dat de relevante producten mogelijk niet conform zijn”. Met betrekking tot de eerste factor zal de EU uiterlijk 30 december 2024 een lijst publiceren waarop landen en delen van landen worden ingedeeld naar het risico op ontbossing (laag, middel, hoog). Marktdeelnemers zijn verder verplicht de risicobeoordelingen jaarlijks te documenteren en te evalueren.

### Risicobeperking

Indien uit de risicobeoordeling geen verwaarloosbaar risico op ontbossing naar voren komt, kunnen marktdeelnemers en handelaren producten uitsluitend in de EU verkopen indien zij passende maatregelen nemen om het risico op ontbossing te beperken. Dergelijke maatregelen

kunnen bestaan uit het eisen van aanvullende informatie, gegevens of documentatie, of het uitvoeren van onafhankelijke onderzoeken of audits. Verder moet de marktdeelnemer over evenredige beleidslijnen, controles en procedures beschikken om de non-conformiteitsrisico's te beperken en doeltreffend te beheren.

Kortom: het is uiteindelijk aan de marktdeelnemer of handelaar om, voordat hij relevante producten in de EU in de handel brengt, vast te stellen of er geen of slechts een verwaarloosbaar risico bestaat dat deze producten aan ontbossing hebben bijgedragen. Als er wel een risico bestaat, moeten voldoende risicobeperkende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat het risico verwaarloosbaar wordt. Aangezien de marktdeelnemers het risico zelf moeten beoordelen, is het niet voldoende om uitsluitend op certificering van derden af te gaan. Dit kan slechts één onderdeel van de risicobeoordeling zijn.

### (ii) Producten moeten op “wettige” wijze worden geproduceerd

Producten mogen alleen in de EU in de handel worden gebracht als zij overeenkomstig de “relevante wetgeving” van het land van productie zijn geproduceerd. In artikel 2 wordt relevante wetgeving gedefinieerd als de wetten die van toepassing zijn in het land van productie inzake de juridische status van het productiegebied in termen van: (i) grondgebruiksrechten, (ii) milieubescherming, (iii) bosgerelateerde regels, waaronder met betrekking tot bosbeheer en behoud van biodiversiteit, (iv) rechten van derden, (v) arbeidsrechten, (vi) mensenrechten die worden beschermd uit hoofde van het internationaal recht, (vii) rechten van inheemse volken, (viii) belastings-, corruptiebestrijdings-, handels- en douaneregelingen.

Problematisch bij deze verplichting is het opvallend brede spectrum van de genoemde wetgeving. Het is onduidelijk of een product al niet-conform is als er bijvoorbeeld slechts een ondergeschikte douaneregeling wordt geschonden of er een klein geschil is ontstaan over de grondgebruiksrechten. Het is moeilijk voor te stellen dat de Europese wetgever heeft bedoeld dat zelfs een kleine schending van een douaneregeling een inbreuk op de EUDR oplevert. Waarschijnlijk houdt dit vereiste in dat de meer “wezenlijke” regels niet geschonden mogen worden. Vanwege de zeer algemene formulering van deze verplichting is dit echter niet helemaal zeker. Er worden in de EUDR niet meer handvatten gegeven om vast te stellen wanneer een overtreding van een regel voldoende wezenlijk is om als schending te worden beschouwd van de verplichting dat een product op wettige wijze moet worden geproduceerd.

De marktdeelnemer of handelaar moet ook met betrekking tot dit vereiste een risicobeoordeling uitvoeren. Net als bij het vereiste dat een product ontbossingsvrij moet zijn, geldt dat een product alleen in de handel mag worden gebracht wanneer er geen of slechts een verwaarloosbaar risico bestaat dat het product niet op wettige wijze is geproduceerd. Hierbij moeten dezelfde factoren als in artikel 10 lid 2 van de EUDR in beschouwing worden genomen. De marktdeelnemer of handelaar zal zelf moeten beoordelen of het product op wettige wijze is geproduceerd.

### **(iii) Producten moeten vergezeld gaan van een zorgvuldigheidsverklaring**

Voordat producten in de EU in de handel worden gebracht, moet de marktdeelnemer of handelaar een zorgvuldigheidsverklaring afgeven waaruit blijkt dat de producten ontbossingsvrij zijn en overeenkomstig de relevante wetgeving zijn geproduceerd. Dit kan in wezen worden gezien als een procedureel vereiste waarmee de eerste twee verplichtingen wordt ondersteund. De marktdeelnemer of handelaar moet een zorgvuldigheidsprocedure opzetten om te beoordelen of het risico dat een product aan ontbossing heeft bijgedragen of op illegale wijze is geproduceerd verwaarloosbaar is. De zorgvuldigheidsverklaring is de conclusie van de marktdeelnemer dat dit risico verwaarloosbaar is.

Marktdeelnemers en handelaren verderop in de toeleveringsketen mogen naar het eerder in de toeleveringsketen uitgevoerde zorgvuldigheidsonderzoek verwijzen door het betreffende referentienummer op te nemen voor de onderdelen van hun producten waarvoor al een zorgvuldigheidsonderzoek is uitgevoerd. Zij zijn echter verplicht ervoor te zorgen dat er een zorgvuldigheidsonderzoek is uitgevoerd en blijven bij een schending van de EUDR wettelijk verantwoordelijk.

Het zorgvuldigheidsonderzoek moet voor alle relevante producten worden uitgevoerd. Marktdeelnemers en handelaren moeten een zorgvuldigheidsproces implementeren, oftewel een geheel van procedures en maatregelen dat bestaat uit (i) het verzamelen van de nodige informatie, gegevens en documenten om aan de informatievoorschriften te voldoen, (ii) het beoordelen van risico's en (iii) het implementeren van risicobeperkende maatregelen. Het tweede en derde voorschrift hebben wij hiervoor al besproken. Hieronder richten wij ons op het informatievoorschrift waaraan moet worden voldaan om de risicobeoordeling op adequate wijze uit te voeren.

### **Informatievoorschriften**

In artikel 9 is bepaald dat marktdeelnemers en handelaren informatie, documentatie en gegevens moeten verzamelen waaruit verifieerbaar en afdoende blijkt dat de betrokken producten ontbossingsvrij zijn en overeenkomstig de relevante wetgeving van het land van productie zijn geproduceerd. Om aan dit voorschrift te voldoen, moeten marktdeelnemers een duidelijk beeld hebben van hun toeleveringsketen, van grondstof tot

eindproduct. Daarbij is informatie over drie onderwerpen van cruciaal belang: (i) geografische coördinaten van alle percelen waar de relevante grondstoffen zijn geproduceerd, (ii) de productiedatum of -periode en (iii) de manier waarop de producten worden vervoerd en verwerkt. Deze informatie moet de producten “traceerbaar” maken vanaf de bron totdat ze in de EU in de handel worden gebracht.

- 1. Geolocatie:** de marktdeelnemer moet de geografische coördinaten verkrijgen van alle relevante percelen waarop de producten zijn geproduceerd. Geografische coördinaten bestaan uit twee cijfers: één voor de breedtegraad en het andere voor de lengtegraad. Het snijpunt daarvan komt overeen met een punt op het aardoppervlak.<sup>9</sup> Voor percelen van minder dan vier hectare en voor veehouderijen is één geolocatiepunt (een breedte- en lengtecoördinaat) voldoende. Voor percelen van meer dan vier hectare zijn polygonen vereist met voldoende coördinaten om de omtrek van deze percelen te beschrijven. Polygonen moeten de grenzen weergeven van individuele percelen waarop de grondstof is geproduceerd. Deze lokalisering van elk relevant perceel vormt een belangrijke stap in de risicobeoordeling. In artikel 9 lid 1 sub d staat: *“elke ontbossing of bosdegradatie op de betrokken percelen sluit automatisch alle relevante grondstoffen en relevante producten die van die percelen afkomstig zijn, uit van het in de handel brengen, het op de markt aanbieden of de uitvoer”*. Als op een perceel ontbossing heeft plaatsgevonden, duidt dit erop dat alle grondstoffen van dat perceel ‘besmet’ zijn.
- 2. Productieperiode:** het is van cruciaal belang dat de specifieke productiedatum wordt gecommuniceerd. In tegenstelling tot de stabiele geografische informatie gelden voor elke partij die de Europese markt binnenkomt of daarvandaan wordt uitgevoerd steeds weer andere productiedata. De Commissie eist precieze oogstdata voor alle grondstoffen behalve vee, waardoor het niet meer mogelijk is globale periodes op te geven (bijv. maanden).<sup>10</sup>
- 3. Vervoer en verwerking:** de marktdeelnemer moet voldoende informatie verkrijgen ter beoordeling van het risico op vermenging van grondstoffen met grondstoffen van onbekende oorsprong tijdens vervoer en opslag. Als grondstoffen of producten in de toeleveringsketen met elkaar vermengd raken, moet de marktdeelnemer ervoor zorgen dat alle bij een zending betrokken percelen worden geïdentificeerd. Op die manier kunnen producten die in de EU in de handel worden gebracht of vanuit de EU worden uitgevoerd worden gecontroleerd op alle mogelijke plaatsen van oorsprong van de grondstoffen. Als een partij vermengde bulkproducten aan verschillende percelen wordt gekoppeld, kan volgens het meest recente FAQ-document van de Commissie ontbossing op een van die percelen na 2020 betekenen dat de hele partij niet-conform is.<sup>11</sup> Deze complicaties kunnen worden voorkomen door producten apart van andere grondstoffen te vervoeren en op te slaan.

#### 4. Handhaving en sancties

Sancties wegens inbreuken door marktdeelnemers en handelaren worden geregeld in artikel 25 van de EUDR. Hierbij valt te denken aan boetes op basis van de milieuschade en de waarde van het product. Voor rechtspersonen bedraagt de maximale boete minstens 4% van de jaaromzet in de hele Unie. Ook wordt voorzien in de inbeslagname van relevante producten, de inbeslagname van inkomsten en de tijdelijke uitsluiting van aanbestedingsprocedures en subsidieaanvragen. De lidstaten moeten op grond van artikel 25 lid 3 de Commissie in kennis stellen van definitieve oordelen tegen rechtspersonen inzake inbreuken op de EUDR.

<sup>9</sup> Artikel 2 lid 27 en artikel 2 lid 28 EUDR.

<sup>10</sup> FAQ Europese Commissie, vraag 22.

<sup>11</sup> FAQ Europese Commissie, vraag 12.

De Commissie publiceert vervolgens op haar website een lijst met onder meer de naam van de rechtspersoon, de datum van het oordeel, een samenvatting van de inbreukmakende activiteiten en eventueel opgelegde boetes. Deze lijst fungeert daarmee als een soort “schandpaal”. Daarnaast biedt artikel 23 bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om naar aanleiding van een inbreuk voorlopige en corrigerende maatregelen te nemen.

In **Nederland** is een wetsvoorstel ter implementatie van de EUDR ingediend.<sup>12</sup> De minister voor Natuur en Stikstof wordt de bevoegde autoriteit, tenzij die minister een andere autoriteit aanwijst.<sup>13</sup> Daarnaast worden bij ministerieel besluit controleurs van de douane en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit benoemd. De controleurs voeren onder gebruikmaking van hun bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht periodieke controles op naleving uit. Dit houdt in dat zij de mogelijkheid hebben een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de in artikel 25 van de EUDR genoemde maatregelen, voor zover deze nog niet in verband met de Europese Houtverordening zijn ingevoerd, in artikel 18.16a van de Omgevingswet zullen worden opgenomen. Hiermee kan de minister voor Natuur en Stikstof de boetes opleggen en de bestuursrechtelijke maatregelen nemen waarnaar in de eerste alinea van deze paragraaf is verwezen. Ten slotte wordt handelen in strijd met artikel 3, 4 en 5 van de EUDR aangemerkt als economisch delict op grond van artikel 1a sub 1° van de Wet op de economische delicten jo. artikel 11.132 van het Besluit activiteiten leefomgeving, waardoor bij schending van deze artikelen strafrechtelijk kan worden opgetreden.

## 5. Inwerkingtreding

Vanaf 30 december 2024 moeten marktdeelnemers en niet-kmo-handelaren aantonen dat relevante grondstoffen en producten ontbossingsvrij zijn, voldoen aan landspecifieke wetgeving en een verwaarloosbaar risico op non-conformiteit in zich dragen. Voor kmo-handelaren zullen de bovengenoemde verplichtingen vanaf 30 juni 2025 gaan gelden.

## Contact

Bij vragen over de Europese Ontbossingsverordening kunt u contact opnemen met:



**RONNIE BLOEMBERG**

ADVOCaat | ASSOCIATE

Civiel- en bestuursrechtelijke  
procesvoering, gespecialiseerd in  
milieurecht

T +31 20 605 65 95

r.bloemberg@houthoff.com



**MARLOES BRANS**

ADVOCaat | PARTNER

Head of Climate Risk & Sustainability,  
gespecialiseerd in milieurecht en ruimtelijke  
ordering

T +31 20 605 69 18

m.brans@houthoff.com

<sup>12</sup> Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten, 12 maart 2024.

<sup>13</sup> Op grond van artikel 3.69 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.