
Advies

Bosuitbreidingsdecreet

Advies inzake het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Veldwetboek van 7 oktober 1886, het Bosdecreet van 13 juni 1990, het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu en het decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002

Datum van goedkeuring 16/09/2021

Volgnummer 2021 | 21

Coördinator + e-mailadres Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Bosuitbreidingsdecreet	5
1 Algemene situering.....	5
2 Inzake boscompensatie	7
3 Inzake mogelijkheden voor bebossing (Veldwetboek).....	9
4 Inzake bosbeheer.....	9
5 Inzake verbod op het maken van vuur, rookverbod en de strafrechtelijke bescherming van bossen	10

Krachtlijnen

De Minaraad stelt vast dat in het Regeerakkoord en de beleidsnota Omgeving ambitieuze bosdoelstellingen werden opgenomen en dit met het oog op het vervullen de van diverse functies die aan bossen worden toegeschreven. Het is aldus een grote beleidsuitdaging om binnen de contouren van de gemaakte afspraken in het Vlaams Regeerakkoord¹ de nodige bosoppervlakten te realiseren. Er is hierbij sprake van twee spanningsvelden: één tussen bos en andere landgebruiksfuncties en één van interne spanningen, i.e. tussen de diverse functies die aan bossen toegeschreven worden. De Minaraad concludeert hieruit dat een overkoepelende visie inzake bos(beleid) in Vlaanderen gewenst is. De Raad vraagt dat de plannen, zoals bepaald in artikel 6, van het Bosdecreet, zouden worden opgemaakt en voor advies worden voorgelegd.

Inzake boscompensatie is de Minaraad van mening dat wat voorligt al een grondiger ingrijpen is in de regelgeving dan tot op heden gebeurde. Evenwel meent de Raad dat hiermee niet alle knelpunten en spanningsvelden worden opgelost. De actoren in de Raad hebben elk hun eigen oplossing hiervoor, maar binnen het tijdsbestek van dit adviesproces was het niet mogelijk om een optie naar voor te schuiven die door alle actoren werd gedragen.

De Minaraad kan akkoord gaan met de voorgestelde wijzigingen aan het Veldwetboek, maar vraagt hier specifieke aandacht voor de ontwikkeling van de mantelzoomvegetatie.

Wat de wijzigingen aan het bosbeheer betreft, meent de Minaraad dat er een mismatch is tussen titel en inhoud van de nieuwe afdeling 5 en vraagt om de titel te wijzigen. Verder adviseert de Raad om te zorgen voor een duidelijke omkadering van het “technisch beheer” en juridische zekerheid en transparantie bij de overdracht van beheer.

Inzake het maken van vuur en roken ondersteunt de Minaraad de mogelijkheid voor het instellen van een algemeen verbod voor alle natuurgebieden indien de omstandigheden dit vereisen.

¹ VLAAMS REGEERAKKOORD, p. 158: “We zetten in eerste instantie in op de bebossing van niet-beboste als bos bestemde gebieden of waar mogelijk natuurgebieden, en in tweede instantie op te bestemmen gebieden”

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	20 juli 2021
Naam adviesvrager + functie	Mevrouw Zuhail Demir , Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Adviestermijn	30 dagen, uitstel werd verleend tot de Raadszitting van donderdag 16 september 2021
Samenwerking	n.v.t.
Overlegcommissie	Werkcommissie Biodiversiteit en Ecosystemen in samenwerking met de Permanente Werkcommissie Bosbeleid
Vergaderingen: soort + datum	PWC Bosbeleid 24 augustus 2021, Gezamenlijke werkcommissie Biodiversiteit en Ecosystemen 26 augustus en 9 september

De Mineraad ontving de adviesvraag inzake het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Veldwetboek van 7 oktober 1886, het Bosdecreet van 13 juni 1990, het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu en het decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002, wat betreft het beschermen van de bossen en het natuurbeheer van openbare terreinen op 20 juli. Uitstel werd verleend vanwege de vakantieperiode.

De adviesvraag bestond uit:

- De beslissingsfiche van de Vlaamse Regering (1 pag.);
- Een nota aan de Vlaamse Regering (17 pag.);
- Een memorie van toelichting (19 pag.);
- Een advies van de Inspectie van Financiën (2 pag.);
- Het ontwerp van decreet, genaamd “bosuitbreidingsdecreet” (6 pag.);
- Het begrotingsakkoord (1 pag.).

In het advies van de Inspectie van Financiën werd melding gemaakt van twee eerdere adviezen. Deze werden later aan het dossier toegevoegd.

Bosuitbreidingsdecreet

1 Algemene situering

- [1] **Ambitieuze bosdoelstellingen.** Werken aan bosuitbreiding, met focus op de hiertoe voorziene groene bestemmingen, is één van de grote doelstellingen uit het regeerakkoord en de beleidsnota Omgeving. Daartoe werd onder andere een bosuitbreidingsplan opgemaakt dat momenteel uitgevoerd wordt door de bosalliantie. In uitvoering van dit plan werd al gesleuteld aan de subsidiëring van bebossing, wat nu voor advies voorligt, kadert in de verdere implementatie van dit plan.
- [2] **Bossen hebben een multifunctionele rol te vervullen**, die verband houdt met de drie dimensies van duurzame ontwikkeling: een ecologische, een economische en een sociale functie. De Minaraad denkt hierbij prioritair aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor bossen², maar ook aan de rol van bossen in het kader van het Vlaams Energie- en Klimaatplan³ (met name inzake het op Vlaams niveau halen van de LULUCF-doelstelling, rol van bossen in kader van materiaalsubstitutie, ...), de beoogde stadsrandbossen en speelbossen, Ook in het bosuitbreidingsplan van minister Demir⁴ en in nieuwe EU bossenstrategie⁵ is er aandacht voor deze multifunctionele rol van bossen.
- [3] **Huidige bosoppervlakte ontoereikend.** De bevinding is dat er in Vlaanderen nog een grote beleidsuitdaging is om de nodige bosoppervlakten te realiseren om deze gewenste functies in voldoende mate waar te maken. Er is met name sprake van twee spanningsvelden: één tussen bos en andere landgebruiksfuncties en één van interne spanningen, i.e. tussen de diverse functies die aan bossen toegeschreven worden. Zo wordt in het regeerakkoord 2019-2024 gesteld dat er inzake recreatie nood is aan meer nabij en toegankelijk groen (en dus ook bos), binnen de draagkracht van deze gebieden, zonder dat dit evenwel wordt gekwantificeerd. Verder wordt de totale Vlaamse bosoppervlakte geschat op 140.279 ha⁶, maar alleen al voor de IHD-doelstellingen zou er op grond van het besluit van 23 juli 2010 minimum 5.870 ha tot maximum 9.190 ha effectieve bosuitbreiding moeten worden gerealiseerd.
- [4] **Knelpunten boscompensatie.** In april 2016 publiceerde het Rekenhof een verslag van de uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en de werking van het Bossencompensatiefonds. In de beleidsbrief Omgeving 2017-2018⁷ werden antwoorden op de aanbevelingen van het Rekenhof geformuleerd. Evenwel kan onder andere uit de

² Besluit van 23 juli 2010 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats.

³ Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030, zoals goedgekeurd op 9 december 2019.

⁴ <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1562953>

⁵ Zoals uitgebracht door de Europese Commissie op 16 juli 2021, de verdere besprekingen moeten evenwel nog gebeuren.

⁶ <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/oppervlakte-bos#:~:text=bos%20in%20Vlaanderen-,140.000%20hectare%20bos%20in%20Vlaanderen,10%25%20van%20de%20Vlaamse%20grondoppervlakte.>

⁷ [Beleidsbrief Omgeving 2017-2018](#) ingediend op 27 oktober 2017 door minister Joke Schauvliege, p. 90 en volgende.

diverse recente vragen in het Vlaams Parlement⁸ inzake de ontbossings- en boscompensatieregeling worden afgeleid dat tot op heden nog niet alle knelpunten afdoende werden opgelost.

- [5] **Lange termijnplannen opmaken.** Gelet op het bovenstaande concludeert de Minaraad dan een overkoepelende visie inzake bos(beleid) in Vlaanderen gewenst is. Artikel 6, van het Bosdecreet voorziet hiertoe in een rechtsgrond, met name dat de Vlaamse Regering lange termijnplannen zou vaststellen, na advies van de Minaraad. De Raad vraagt deze plannen zouden worden opgemaakt en voor advies worden voorgelegd. Ook de Europese Bossenstrategie⁹ stelt in het vooruitzicht dat de Lidstaten Strategische bosplannen zouden opmaken zodat deze hun multifunctionele rol naar behoren zouden kunnen vervullen.

⁸ Zie bijvoorbeeld Parlementaire vragen: nr. 234 van 17 november 2020; nr. 235 van 17 november 2020; nr. 1016 van 20 mei 2021; nr. 1034 van 26 mei 2021;

⁹ Zoals uitgebracht door de Europese Commissie op 16 juli 2021, de verdere besprekingen moeten evenwel nog gebeuren.

2 Inzake boscompensatie

- [6] **Wat voor advies voorligt.** Met het ontwerpdecreet dat voor advies voorligt worden enkele wijzigingen aan het mechanisme van boscompensatie ingevoerd en enkele bijkomende wijzigingen aan het besluit inzake boscompensatie in het vooruitzicht gesteld. Meer bepaald gaat het om volgende voorstellen:
- Ontbossing van openbaar bos dient steeds in natura te worden gecompenseerd.
 - Inzake privé-bossen blijft de keuzemogelijkheid tussen compensatie in natura of compensatie via een bosbehoudsbijdrage behouden. In geval van de keuze van compensatie in natura zal evenwel een borg moeten worden betaald ter gelegenheid van het verlenen van de omgevingsvergunning, dewelke wordt vrijgegeven na de realisatie van de compensatie.
 - Indien gekozen wordt voor financiële compensatie, wordt de vergunningverlener, i.e. meestal de gemeente, verantwoordelijk gesteld voor het innen van het compensatiebedrag en feitelijk realiseren van de compensatie.
 - De verplichte compensatie in natura bij ontbossingen van meer dan drie hectare wordt geschrapt.
 - Toevoegingen aan de nadere regels die de Vlaamse Regering kan bepalen (invoering rapportagemechanisme, ...).

Een verhoging van de bosbehoudsbijdrage tot 5,6 euro/m² wordt eveneens aangekondigd in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, maar dient besluitmatig te gebeuren.

- [7] **Interactie tussen bosuitbreiding en boscompensatie.** Al in eerdere adviezen en recent nog in advies 2020|016 wees de Raad op de bestaande problematische interactie tussen het systeem van boscompensatie en bosuitbreiding, vanwege het verschil tussen enerzijds de hoogte van de compensatiebedragen en anderzijds de hoogte van de subsidiebedragen voor bosuitbreiding. Dit aspect wordt ten andere ook vermeld op de website boscompenseren.be¹⁰.

De Minaraad meent dat het huidige voorstel dit probleem nog verder zal versterken, en in de praktijk mogelijk de beoogde inspanningen in het kader van bosuitbreiding zal afremmen. Voor een kandidaat-bebosser zal wachten op een compensatiedossier in de praktijk namelijk nog meer voordeel opleveren, vanwege de in het vooruitzicht gestelde verhoging van de bosbehoudsbijdrage. De Raad sluit niet uit dat ook een aantal lokale besturen de gronden die ze zouden inzetten in het kader van bosuitbreiding, mogelijk als reserve zullen houden in geval ze zelf de vergunde ontbossingen dienen te compenseren en dat dit een rem zal zetten op de beoogde bosuitbreidingsdoelstellingen.

¹⁰ WAT ZIJN DE VOORDELEN VAN EEN COMPENSERENDE BEBOSSING IN NATURA? Voor de bebosser: De compenserende bebossing in natura via een derde heeft uiteraard voor de bebosser een financieel voordeel. Door als bebosser uw grond ter beschikking te stellen voor een compenserende bebossing (in plaats van een subsidieaanvraag in te dienen), zal hij als bebossende derde een grotere vergoeding ontvangen.

Om dit probleem op te lossen is volgens de Raad een ingrijpendere wijziging nodig, zie ook [10]. De Minaraad is echter van mening dat een volledige delegatie van de compensatiebevoegdheid naar de lokale besturen ongewenst is en tot een (nog meer) versnipperd bosbeleid zou leiden. Dit terwijl het net belangrijk is om in ons verstedelijkte Vlaanderen met een belangrijke agrarische sector ook in compensatiedossiers een ruimtelijke (groene bestemmingen) als beleidsmatige (realisatie instandhoudingsdoelstellingen) focus te realiseren.

- [8] **Voorafgaand aan het uitvoeren van boscompensatie.** De Minaraad ondersteunt de achterliggende gedachte om vergunningsverleners te responsabiliseren en elke aanvraag tot ontbossing op zorgvuldige wijze te beoordelen, zoals vermeld in de Memorie van Toelichting. De Raad merkt op dat het al dan niet toekennen van een omgevingsvergunning tot ontbossing (eventueel na het bekomen van een ontheffing op het ontbossingsverbod) op grond van artikel 90bis, § 1, tweede en derde lid, gekoppeld is aan een voorafgaand van advies van het Agentschap voor Natuur en Bos.
- [9] **Appreciatie van het wijzigingsvoorstel inzake boscompensatie.** De Minaraad meent dat, eenmaal de beslissing om over te gaan tot ontbossing is genomen en dit na een zorgvuldige afweging van alle aspecten, de boscompensatie op een eenvoudige en vlotte manier zou moeten kunnen worden afgehandeld. Gelet op de in het verleden opgelopen achterstand, blijkt dit met de bestaande regeling niet het geval zijn.¹¹ De Raad meent dat een wijziging van deze regelgeving dus aangewezen is.
- [10] **Een grondigere herziening is nodig.** De Minaraad is van mening dat wat voorligt, al een grondiger ingrijpen is in de regelgeving dan tot op heden gebeurde en vindt het een positief gegeven dat er hierover in een ruimer kader wordt nagedacht. De Raad is evenwel van mening dat een nog grondigere herziening nodig is, waarbij ook overige knelpunten en spanningsvelden worden meegenomen.

De actoren in de Minaraad schoven diverse opties naar voor om de bestaande regeling aan te passen, anders dan hetgeen nu voor advies voorligt. Zo goed als alle actoren zijn immers van mening dat het huidige voorstel niet voor de beoogde kentering en ruimtelijke focus zal zorgen. Gegeven onder andere de complexiteit van de zaak, is het evenwel niet mogelijk om in het tijdsbestek van dit adviesproces een optie naar voor te schuiven die door alle actoren in de Minaraad wordt gedragen. In dit kader verwelkomt de Minaraad de open adviesvragen die recent gesteld werden in het kader van het waterbeleid en energie- en klimaatbeleid. De Raad is bereid om ook de boscompensatieregeling op deze manier aan te pakken.

De Minaraad stelt aansluitend vast dat in het bosuitbreidingsplan wordt gesteld dat het Agentschap voor Natuur en Bos een quickscan uitvoerde waaruit bleek dat in Vlaanderen ongeveer 26.000 ha grond aanwezig is die (1) de bestaande bosstructuur versterkt, (2) geschikt is voor bosaanleg en (3) in groene bestemmingen gelegen is, maar

¹¹ Voor een uitgebreide analyse: zie rapport Rekenhof dd. 2016

dat deze gronden om diverse redenen niet altijd onmiddellijk bebosbaar zijn¹². De Raad stelt voor om een opdracht uit te schrijven met betrekking tot de beschikbaarheid van gronden en hierbij dieper in te gaan op de diverse redenen zoals vermeld in het bosuitbreidingsplan. De Minaraad vraagt om betrokken te worden bij het bepalen van de scope van deze opdracht.

3 Inzake mogelijkheden voor bebossing (Veldwetboek)

- [11] **Zorgvuldig omgaan met grenzen tussen percelen.** Artikel 35bis, §5, van het Veldwetboek werd ingevoerd vanwege de mogelijke hinder die bosaanplantingen zouden kunnen veroorzaken voor de naastliggende percelen in landbouwgebruik, zoals bijvoorbeeld de impact van schaduwplekken of verzuring van de bodem. Ook de wortels van bomen kunnen voor een mindere opbrengst zorgen.

De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk dat bosrandontwikkeling met mantelzoomvegetaties bij bosaanleg in agrarische gebieden kan in de zone van 6 meter ten opzichte van de perceelsrand van het naburige perceel. Bosaanleg met hoogstammige bomen blijft in die zone evenwel verboden.

De Minaraad kan akkoord gaan met de voorgestelde wijzigingen aan het Veldwetboek. De Raad vraagt evenwel specifieke aandacht voor de ontwikkeling van de mantelzoomvegetatie, met name wat betreft garanties inzake soortengebruik en/of onderhoud van deze mantel-zoomvegetatie opdat deze niet tot een “hoogstammig” bos zou uitgroeien.

4 Inzake bosbeheer

- [12] **Situering.** Artikel 45, van het Bosdecreet bepaalt hoe het (technisch) beheer van openbare bossen wordt geregeld. Dit artikel wordt geschrapt en in gewijzigde vorm ingevoerd in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het Natuurdecreet). De Raden menen dat dit een logische keuze is, gelet op de integratieproces dat nog steeds loopt, maar vragen om met onderstaande opmerkingen rekening te houden.
- [13] **Mismatch tussen titel en inhoud.** De inhoud van de nieuwe afdeling 5, i.e. “*Technisch beheer door het agentschap*” lijkt ruimer te gaan dan hetgeen de titel doet vermoeden. Onder deze afdeling wordt in §4, immers ook gesproken van een mogelijke overdracht van het beheer van een openbaar terrein. De Minaraad beveelt aan om de titel van afdeling 5 aan te passen.
- [14] **Belang van goede en duidelijke definities.** Het onderscheid tussen “beheer” en “technisch beheer” werd tot op heden niet verduidelijkt, alhoewel deze optie wel voorzien was in artikel 45, van het Bosdecreet. Dezelfde optie om de Vlaamse Regering de taken van het technisch beheer nader te laten bepalen werd overgenomen in het

¹² Bosuitbreidingsplan, p. 11.

nieuwe artikel. De Minaraad vraagt dat de Vlaamse Regering een dergelijk besluit zou opmaken.

- [15] **Juridische zekerheid en transparantie nodig bij overdracht van beheer.** Inzake de mogelijkheid tot overdracht van het beheer, zoals bepaald in het nieuwe artikel 12decies, §4, ingevoerd met artikel 9, van het ontwerpdecreet, wijst de Minaraad op de beperkte juridische omkadering van deze overdracht. De Minaraad vraagt om de modaliteiten van een dergelijke overdracht vast te leggen in een besluit, zodat hiertoe de nodige transparantie wordt bekomen, alsook voldoende garanties worden ingebouwd, gelet op de mogelijke gevolgen in het kader van het realiseren van de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

5 Inzake verbod op het maken van vuur, rookverbod en de strafrechtelijke bescherming van bossen

- [16] **Situering met betrekking tot het Bosdecreet.** Een verbod op het maken van vuur is reeds opgelegd in het Bosdecreet (voor openbare bossen in artikel 20, alsook voor alle andere bossen in artikel 99). Uit de memorie van toelichting blijkt dat ook roken hieronder valt. Afwijkingen hierop zijn mogelijk: (1) in uitvoering van een goedgekeurd beheersplan, (2) ter uitvoering van een goedgekeurde toegankelijkheidsregeling als overeenkomstig artikel 12, of (3) behoudens een machtiging door het Agentschap en (4) met uitzondering van wettelijk verplichte verbrandingen. Hetgeen voor advies voorligt wijzigt niets aan deze decretale bepalingen.
- [17] **Situering met betrekking tot het Natuurdecreet.** Ook in het Natuurdecreet bepaalt artikel 35, §2, dat in natuurreservaten (type 4) geen vuur mag worden gemaakt, tenzij dit in het beheersplan is opgenomen. Sinds de wijzigingen aan de Natuurwetgeving zijn er ook andere beheertypes mogelijk (i.e. beheersplannen type 1, 2 en 3) Met de voorgestelde wijziging wordt ook voor dit type terreinen in het Natuurdecreet een algemeen verbod op het maken van vuur en roken ingevoerd, tenzij anders bepaald in het goedgekeurde beheersplan of in uitvoering van een goedgekeurde toegankelijkheidsregeling.

Tegelijkertijd wordt toegevoegd dat de Vlaamse Regering in functie van een bepaalde situatie een algemeen verbod in kan stellen dat op het moment van instellen voorrang zal krijgen op de bestaande regelingen, opgenomen in beheersplannen en toegankelijkheidsregelingen en dit om bijvoorbeeld op passende wijze te kunnen anticiperen op extreme periodes van droogte en het voorkomen van natuur- en bosbranden.

- [18] **Duidelijke algemene regels.** De Minaraad ondersteunt deze harmonisatie van de regelgeving in het Natuurdecreet. Verder vindt de Minaraad het logisch dat een algemeen verbod met betrekking tot het maken van vuur en roken voor alle natuurgebieden in bepaalde perioden op een eenvoudige wijze kan worden

afgekondigd, vooral gelet op de mogelijke toename van langere periodes van droogte en daarmee een verhoging van de kans op branden.

[19] **Eenduidigere bescherming van bossen.** De Minaraad gaat eveneens akkoord met de wijziging inzake de strafrechtelijke bescherming van bossen.