

Europese Bosstrategie 2021

Samenvatting

De nieuwe EU Bosstrategie voor 2030 is opgebouwd rond twee grote pijlers (1) een economische pijler met aandacht voor innovatie, materiaalsubstitutie en bijdrage aan een klimaatneutrale samenleving en (2) een pijler inzake (strikte) bescherming, herstel, en (her)bebossing.

Daarnaast, in ondergeschikte orde, is er ook nog aandacht voor (3) dataverzameling, monitoring en rapportering, (4) innovatie en onderzoek, (5) de ontwikkeling van een *governance*-kader en (6) een versterkte implementatie en handhaving van het bestaande EU *acquis* met betrekking tot bossen.

Deze briefing geeft een overzicht van de historiek van de opeenvolgende Europese strategieën inzake bos. Eveneens is een beknopte samenvatting van de nieuwe EU Bosstrategie voor 2030 opgenomen. Hierbij wordt gefocust op de voor Vlaanderen belangrijke aspecten uit deze Bosstrategie.

Volgnummer briefing nota	2022 01	Versie:	D.B. + WG, 13 januari 2022
Auteur + e-mailadres	Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be		
Deze briefing is een kennisdocument t.b.v. de raadsorganisaties van de Minaraad, de leden van de WG BIODIV/ECOSYS evenals de PWC Bosbeleid. Vermits dit document opgevat wordt als een kennisdocument, bindt het op zich niet de raadsleden of de raadsorganisaties. Het document wordt wel aanvaard als informatief achtergronddocument bij verdere raadswerkzaamheden.			
Referentie van wat besproken wordt:	Europese Commissie, Mededeling “ Nieuwe EU-bosstrategie voor 2030 ” COM(2021) 572 final, Brussel, 16.7.2021		
Datum afsluiting van deze verkenning:	13/01/2022		

Inhoud

Samenvatting	1
Inhoud	1
Context	2
Wat vooraf ging	2
Bos in andere EU strategieën	3
Een nieuwe Europese Bosstrategie voor 2030	4
Europees Parlement en Raad	7
Mogelijke onderwerpen voor verdere werkzaamheden in de Minaraad	8

Context

In de [Europese Green Deal](#) (11 december 2019) werd onder meer de opmaak van een nieuwe Bosstrategie van de Europese Unie (EU) aangekondigd: “*Voortbouwend op de Biodiversiteitsstrategie voor 2030 zal de Commissie een nieuwe EU-Bosstrategie vaststellen die de hele boscyclus bestrijkt en de vele diensten waarin bossen voorzien, bevordert.*”¹ Deze nieuwe Bosstrategie zou zorgen voor de bijdrage van de bos(bouw)sector aan de doelstelling om tegen 2050 te komen tot een duurzame en klimaatneutrale economie in de EU.

Hoewel bos geen directe EU-bevoegdheid is, is er wel heel wat EU-beleid dat relevant is voor bossen². Algemeen werd dan ook onderkend dat er behoefte was aan een nieuwe en alomvattende strategie, om er met name voor te zorgen dat bossen in de diverse EU-beleidsgebieden op een consistente manier zou worden aangepakt.

Wat vooraf ging

Eerste Europese Bosstrategie 1998

In een resolutie van het Europees Parlement uit 1996 werden twee zaken aan de Europese Commissie gevraagd: (1) Maak een Europese Bosbouwstrategie en (2) Maak hiertoe ook een wetgevend voorstel.

De uiteindelijke mededeling van de EU Commissie, getiteld “[Een bosbouwstrategie voor de Europese Unie](#)” (COM(1998) 649 def.) was evenwel enkel beleidsoriënterend – er was geen wetgevend document aan verbonden. In deze eerste strategie werden twee uitgangspunten naar voor geschoven, met name (1) duurzaam bosbeheer en (2) de multifunctionele rol van bossen. In deze eerste strategie werd ook de nationale bevoegdheid inzake bosbeleid sterk benadrukt.

Tweede Europese Bosstrategie in 2013

In 2013 lanceerde de Europese Commissie een nieuwe EU-Bosstrategie, getiteld “[Een nieuwe EU-Bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector](#)” (COM(2013) 659 *final*). Deze strategie zou dienen als kader om de samenhang te waarborgen tussen nationaal en EU-bosgerelateerd beleid. De leidende principes van deze tweede strategie waren duurzaam beheer, de multifunctionele rol van bossen, hulpbronnefficiëntie en mondiale bosverantwoordelijkheid.

Deze recentere strategie had niet alleen het ecosysteem bos als voorwerp, maar ook de ganse verwerkingsketen die erbij hoort. Ze creëerde een kader waarbinnen de lidstaten zouden moeten werken. Er werd eveneens een [rollend instrument inzake planning](#) opgesteld (*Commission Staff Working Document: Multi-annual Implementation Plan of the EU Forest Strategy*).

In deze strategie waren er drie leidende principes opgenomen (*Guiding Principles*), met acht daaraan gelinkte prioriteiten (*PA= Priority Areas*), verdeeld over drie thema's. Met betrekking tot de implementatie van deze strategie werd beslist om geen nieuwe instrumenten in het

¹ EUROPESE COMMISSIE (2019), p. 16.

² Zie het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het biodiversiteitsbeleid, de bio-economie, het energiebeleid, het klimaatbeleid, ...

leven te roepen, maar de inzet van de beschikbare middelen (PDPO, Life+, ODS, ...) te rationaliseren.

Bos in andere EU strategieën

De EU Biodiversiteitsstrategie

De nieuwe EU Biodiversiteitsstrategie ([COM\(2020\) 380 final](#)) "De natuur terug in ons leven brengen" werd op 20 mei 2020 gepubliceerd. Het ecosysteem bossen wordt er vermeld onder verschillende onderdelen:

- Bescherming van de natuur: strikte bescherming van gebieden met een zeer hoge biodiversiteitswaarde of zeer groot biodiversiteitspotentieel, waaronder "*alle resterende oerbossen in de EU*". Deze zullen geïdentificeerd, in kaart gebracht en gemonitord worden.
- Herstelplan voor de natuur: het bosoppervlak vergroten en de gezondheid en veerkracht van de bossen vergroten (p. 11).
- Hernieuwbare energie: de Commissie zal de vraag, het aanbod en de duurzaamheid van biomassa in de EU en wereldwijd beoordelen en dit voor eind 2020. Dit resulteerde uiteindelijk in een publicatie van het JRC op 26 januari 2021, getiteld "The use of woody biomass for energy production in the EU". Tevens zal de Commissie in 2021 operationele richtsnoeren opstellen voor de toepassing van nieuwe duurzaamheidscriteria voor bosbiomassa die gebruikt wordt voor energie.
- Vergroening van stedelijke en voorstedelijke gebieden. Voor steden van ten minste 20.000 inwoners roept de Commissie op om plannen voor stedelijke vergroening op te stellen, welke onder andere moeten voorzien in toegankelijke stadsbossen.

De EU "van boer tot bord" strategie

Deze "*Farm-to-Fork*"-strategie ([COM\(2020\) 381 final](#)) werd door de Europese Commissie op 20 mei 2020 gelijktijdig met de Biodiversiteitsstrategie als mededeling uitgebracht. De Europese bos(bouw) werd hierin twee keer vermeld:

- Een vermelding in het kader van het opzetten van het opzetten van een bedrijfsmodel voor koolstofvastlegging door landbouwers en bosbouwers, waarbij verwezen werd naar het actieplan circulaire economie (inzake het ontwikkelen van een regelgevingskader voor de certificering van de verwijdering van koolstof).
- Een vermelding in verband met de nieuwe "ecoregelingen" in het GLB; in die bewuste ontwerpverordening werd agrobosbouw (*agroforestry*) immers vermeld als een van de mogelijkheden.

De EU adaptatiestrategie

Op 24 februari 2021 werd een nieuwe EU adaptatiestrategie (COM(2021) 82 final) gepubliceerd, getiteld "Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering".

Specifiek i.v.m. de opmaak van een nieuwe EU Bosstrategie werd gesteld dat de Commissie aanpassing aan de klimaatverandering zou integreren in deze op handen zijnde strategie.

Verder wordt met betrekking tot bossen in de adaptatiestrategie onder andere gesteld dat *“Er dringend oplossingen nodig [zijn] om landbouwers en landbeheerders te helpen bij de aanpak van klimaatrisico's. [...] Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door aanpassingsoverwegingen beter te integreren in de manier waarop bossen worden beheerd. Om de aanpassing aan de klimaatverandering in de land- en bosbouw en in het beheer van ecosystemen op land te ondersteunen, zal de Commissie een breder aanbod van geschikt, hoogwaardig plantaardig teeltmateriaal bevorderen. Er moet meer werk worden verricht om de gezamenlijke, transnationale productie en overdracht van zaden en plantgoed te stimuleren via actief beleid en maatregelen, door de richtlijn betreffende het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal en de richtlijnen voor het in de handel brengen van zaaizaad en ander teeltmateriaal te wijzigen.”*

Een nieuwe Europese Bosstrategie voor 2030

De [nieuw voorgestelde Bosstrategie](#), van 16 juli 2021, beoogt de hele boscyclus te bestrijken en heeft onder meer als doel de talrijke ecologische en sociaaleconomische diensten te bevorderen die bossen bieden. De strategie is opgebouwd rond twee centrale pijlers (1) een economische pijler met aandacht voor innovatie, materiaalsubstitutie en bijdrage aan een klimaatneutrale samenleving en (2) een pijler inzake (strikte) bescherming, herstel, en (her)bebossing.

Daarnaast is er ook, in ondergeschikte orde, nog aandacht voor (3) dataverzameling, monitoring en rapportering, (4) innovatie en onderzoek, (5) de ontwikkeling van een *governance*-kader en (6) een versterkte implementatie en handhaving van het bestaande EU *acquis* met betrekking tot bossen.

In diverse documenten werd de problematiek geschetst waarvan de Europese Commissie wenst uit te gaan. Bosecosystemen en de vele ecosysteemdiensten die ze leveren staan op dit moment onder toenemende druk als gevolg van (*) klimaatverandering, die immers andere belangrijke factoren van de belasting verergert, zoals plagen, ziekten, extreme weersomstandigheden en bosbranden³. Andere vormen van druk zijn (*) het verlaten van het platteland met uitblijvend bosbeheer als gevolg, (*) andere veranderingen in landgebruik die leiden tot gebrekkig beheer en versnippering, (*) toenemende exploitatie-intensiteit als gevolg van de stijgende vraag naar hout, bosproducten en energie, evenals (*) infrastructuurontwikkeling, verstedelijking en ruimtebeslag.⁴

De socio-economische rol van bossen

Dit onderdeel belicht de duurzame socio-economische rol van bossen en stelt, wat dit betreft, in de eerste plaats dat het optimaliseren van het gebruik van hout op een cascade-principe moet gebaseerd zijn, i.e. dat voorrang moet worden gegeven aan gebruik van hout in het kader van materiaalsubstitutie. Een en ander wordt uitgewerkt onder vier titels.

1. **Duurzame bos-bio-economie in functie van houtproductie, met het oog op “langlevende” producten.** Houtproducten maken tot op heden, met een marktaandeel van minder dan 3%, maar een klein deel uit van de bouwmaterialen in Europa. Om het potentieel van duurzaam gebruik van houtproducten (bv. voor woningbouw en meubelen) te benutten is het nodig

³ STATE OF EUROPE'S FORESTS (2020)

⁴ ROADMAP BOSSTRATEGIE (2020)

om in te zetten op duurzaam beheer en het stimuleren van de vraag naar dergelijke producten door te investeren in de houtverwerkingsindustrie. Op deze manier kunnen houtproducten ook bijdragen aan het verminderen van broeikasgasemissies. Het Europese “Bauhaus-initiatief”⁵ moet dit proces stimuleren. Ook dient gekeken te worden naar aanpassingen aan de regelgeving om het gebruik van houtproducten te vergemakkelijken (vb. brandveiligheid bij (woning)bouw).

2. **Duurzaam gebruik van houtproducten voor bio-energie.** Op dit moment vormen houtproducten een groot percentage van de brandstof voor hernieuwbare energie in Europa, met name 60%. Ook in de toekomst zal een rol weggelegd zijn voor hout als bron van hernieuwbare energie. Om ervoor te zorgen dat dit met voldoende aandacht voor duurzaamheid en biodiversiteit gebeurt, zijn er in de Richtlijn Hernieuwbare Energie criteria opgenomen voor alle types biomassa die voor energieproductie worden ingezet. In het kader van het *fit for 55*-pakket loopt momenteel een herziening van deze Richtlijn, inclusief een verstrenging van deze duurzaamheidscriteria en een versterkte implementatie van het cascade-principe.
3. **Bio-economie die niet op houtverwerking is gebaseerd, waaronder ecotoerisme.** Bossen produceren ook producten zoals kurk, harsen, tannines, planten voor medisch gebruik, vruchten en noten, paddenstoelen, wild, ... Als deze producten dragen bij tot ongeveer 20% aan de marktwaarde van bossen. Daarnaast kunnen bossen ook ingezet worden in het kader van toerisme. De Commissie deze vormen van economische meerwaarde promoten en initiatieven op dit vlak ondersteunen, evenwel steeds in samenwerking met de bosbeheerders.
4. **Kennisontwikkeling voor duurzame bos-bio-economie.** De multifunctionele rol van bossen zal in de toekomst belangrijker worden. Er dient dus voldoende aandacht te gaan naar (verdere) kennisopbouw inzake alle bosgerelateerde aspecten. Er zijn verschillende Europese initiatieven die hierop inzetten zoals het “*Pact for Skills*”, of hiervoor kunnen worden ingeschakeld zoals het Europees Sociaal Fonds plus (ESF+) en de “*Education for Climate Coalition*”.

Bescherming, herstel en uitbreiding van bossen

Dit onderdeel behandelt de rol van bossen en het bestrijden van klimaatverandering, het omkeren van het verlies aan biodiversiteit en het verzekeren van de veerkracht en multifunctionaliteit van bosesystemen. Ook hier wordt een en ander verder uitgewerkt onder vier titels.

1. **Bescherming van primair en oud bos.** In de nieuwe Europese Biodiversiteitsstrategie voor 2030 wordt als algemeen doel een bescherming van minstens 30% van het EU grondgebied voor natuurbehoud vooropgesteld, waarvan 10% strikt beschermd. Ook bosesystemen vallen hieronder. Op dit moment wordt geschat dat 3% van het Europese bosareaal kan gerekend worden tot oud en primair bos. De Bosstrategie stelt evenwel vast dat dit beter in kaart dient te worden gebracht. Daartoe zal de Commissie tegen eind 2021 een definitie voorstellen inzake oud en primair bos. In afwachting daarvan worden de lidstaten

⁵ https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_en.

opgeroepen om dit soort bossen in kaart te brengen, te monitoren en achteruitgang ervan te vermijden, voorafgaand aan de ontwikkeling van een beschermingsinstrument.

2. **Herstel en duurzaam beheer.** Wat duurzaam bosbeheer inhoudt, werd reeds vastgelegd in de *Pan-European Ministerial Conference on the Protection of Forests* (sinds 2009). Onder meer werd volgende definitie vastgesteld: *“Duurzaam bosbeheer is het beheer en het gebruik van bosgronden op een manier en in een tempo dat hun biodiversiteit, productiviteit, regeneratievermogen, vitaliteit en hun potentieel om nu en in de toekomst relevante ecologische, economische en sociale functies te vervullen, in stand houdt en dit op lokaal, nationaal en mondiaal niveau, en dat geen schade aan andere ecosystemen veroorzaakt”*. De Europese Commissie denkt aan het invoeren van een vrijwillig certificerings-systeem voor dergelijk duurzaam bosbeheer.

In de Europese Biodiversiteitsstrategie wordt voorzien in een juridisch bindend instrument voor ecosysteemherstel, met focus op habitattypes die het meeste potentieel voor koolstofopslag hebben. Bossen vallen hier zeker onder.

Gelet op de klimaatverandering zal er eveneens geïnvesteerd worden in bosadaptatie en het monitoren van de gezondheid van bossen en bomen, waaronder het verder in beeld brengen van de impact van invasieve uitheemse soorten, ziektes en pestsoorten.

3. **Bebossing en herbebossing.** De Bosstrategie stelt dat er, naast spontane verbossing, ook nog potentieel aanwezig is voor actieve (her)bebossing en dit zowel in (peri)urbane als in landelijke gebieden. Hierbij verwijst de Commissie naar de Biodiversiteitsstrategie, i.e. het initiatief tot het planten van drie miljard bomen tegen 2030. Met het oog op het planten van deze bomen is er daarom een *roadmap* als bijlage bij deze Bosstrategie toegevoegd met aandacht voor de juiste boomsoort op de juiste plaats en met de juiste functie voor ogen.
4. **Financiële prikkels voor boseigenaars en bosbeheerders.** In Europa, net zoals in Vlaanderen, zijn er vele private boseigenaars. Voor deze eigenaars kunnen bossen een betekenisvolle bron van inkomsten vormen, vooral door houtvoorziening. Andere door bos aangeleverde ecosystemediensten worden tot op heden zelden of onvoldoende vergoed. Daarom lopen er op Europees niveau onderzoeksprojecten inzake de opties en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van openbare en particuliere markten voor het vergoeden van de levering van bos-ecosystemediensten.

Ook in het nieuwe landbouwbeleid is er aandacht voor bos-gerelateerde maatregelen. De Commissie zet in op het stimuleren van het gebruik van het Europese plattelandsfonds om de doelstellingen van deze Bosstrategie mee te realiseren, en neemt hiertoe aanbevelingen op in haar rapporten over de nationale strategische GLB-plannen. Een belangrijke rol is weggelegd voor initiatieven die op deze manier koolstofopslag bevorderen.

Monitoring, rapportering en verzameling van data

De informatie over de algemene staat van bossen in de Europese Unie is tot op heden niet altijd even gebiedsdekkend beschikbaar (*“patchy”*). Er zijn wel diverse monitoring- en rapportagemechanismen, maar er is geen algehele coördinatie. De Commissie werkt daarom (met aandacht voor het subsidiariteitsprincipe) aan een wetgevend voorstel om een *“Forest Observation, Reporting and Data Collection framework”* op te zetten. De opmaak van lange termijn nationale (of regionale) strategische plannen voor bos zou hierin worden opgenomen.

Verder zal ook worden ingezet op het opmaken van bosbeheerplannen en dit voor alle publiek beheerde bossen en voor zoveel mogelijk private bossen. Ook het “*Forest Information System for Europe (FISE)*” zal worden versterkt en dit met het oog op het bekomen van geharmoniseerde gegevens over de Europese bossen.

Innovatie en onderzoek

Om bovenstaande doelstellingen optimaal te kunnen invullen zijn verder onderzoek en innovatie belangrijke aandachtspunten. De Commissie zal o.a. via het Horizon-programma inzetten op een wetenschappelijk onderbouwde bijdrage van EU-bossen aan de ambities van de Europese *Green Deal* en dit met betrekking tot klimaatneutraliteit, veerkracht, biodiversiteit en duurzame groei. Maar de Commissie zal eveneens inzetten op samenwerking met de lidstaten om de rol van de bosbouw in het Europees innovatiepartnerschap-AGRI te versterken, met als doel de introductie van bos-gerelateerde innovaties, kennisuitwisseling, samenwerking, onderwijs, opleiding en advies te bevorderen.

Ontwikkeling van een *governance*-kader

Om dit alles vlot te laten verlopen plant Europese Commissie het instellen van een *governance*-kader voor bossen dat onder andere moet zorgen voor beleidscoherentie en het bevorderen van synergiën, waar mogelijk.

Versterken van implementatie en van handhaving

Als laatste stelt de Bosstrategie dat de implementatie en de handhaving versterkt moeten worden van het bestaande EU-*acquis* inzake beleid en regelgeving met betrekking tot bossen, zoals bijvoorbeeld de Habitat- en Vogelrichtlijn, de MER-Richtlijn en de milieu-aansprakelijkheidsrichtlijn, evenals verdere inzet op het tegengaan van illegale ontbossing buiten Europa.

Europees Parlement en Raad

Op 15 november 2021 nam de Europese Raad conclusies aan over deze mededeling van de Commissie. De Raad benadrukte in deze conclusies vooral het belang van het behouden van het evenwicht tussen de diverse functies, met name de ecologische, economische en sociale en dit met oog voor zowel de diversiteit van de Europese bossen als de diversiteit in beheer van deze bossen. De Raad ziet voor de Europese bossen een belangrijke rol weggelegd in de transitie naar een duurzaam Europa, maar meent dat men hiertoe niet al te veel nieuwe zaken in het leven dient te roepen: het is beter voort te bouwen op de bestaande expertise. Van belang voor de Raad is eveneens het op een goede manier betrekken van de lidstaten en de diverse boscijgenaren bij de implementatie van de strategie, met daarbij voldoende aandacht voor het socio-economische luik.

Het Europees Parlement besloot om een eigen rapport op te maken over de Bosstrategie en nam hierover op 8 oktober 2020 al een resolutie aan. Op 30 november 2021 was er een eerste gedachtewisseling in het landbouwcomité van het Europees Parlement.

Mogelijke onderwerpen voor verdere werkzaamheden in de Minaraad

Houtgebruik (vb. materiaalsubstitutie), koolstofopslag en vergoedingen

Klimaatadaptatie en bos

Europees landbouwbeleid en bos(bouw)

Duurzaam multifunctioneel bosbeheer in natuurbeheerplannen

Monitoring en ontsluiten van data als basis voor onderbouwd beleid