

De economische functie van bos

Briefadvies over de economische functie van bos in het Vlaamse Gewest

Datum van goedkeuring	22 mei 2014
Volgnummer	2014 017
Coördinator + e-mailadres	Anke Geeraerts, anke.geeraerts@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	N.N., N.N.

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Na-
tuur en Cultuur
Koolstraat 25
1000 Brussel

Datum **22 mei 2014**

Uw referentie **nvt**

Onze referentie **02/L20/2014/458**

Betreft **Briefadvies over de economische functie van bos in het
Vlaamse Gewest**

Mevrouw de minister,

- [1] **Situering.** De Minaraad presenteert met voorliggend stuk een briefadvies met aanbevelingen over het Vlaamse bosbeleid en dan meer bepaald over de economische functie van de Vlaamse bossen. Dit briefadvies vormt het eindpunt van een lang proces. Reeds op 12 oktober 2011 organiseerde de Minaraad in samenwerking met het Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos, een studiedag over houtvoorraadbeheer, met als titel "*door de bomen het hout niet meer zien*"¹. Deze dag vormde de aanleiding voor een overleg binnen de Permanente Werkcommissie Bosbeleid van de Minaraad, over de economische functie van bos in Vlaanderen, met als resultaat een "**oriëntatienota over de economische functie van bos**". Deze oriëntatienota bevat, in deel I, een beschrijving van de economische functie van het bos; in deel II, een overzicht van de beschikbare instrumenten; en, in deel III, 55 korte vaststellingen en knelpunten met betrekking tot de economische functie van het bos. Enerzijds vormde deze nota aldus een basis door informatievergaring, probleemanalyse en dialoog, en geeft de Minaraad deze nota mee als bijlage bij dit advies. Anderzijds bindt deze nota de raadsleden niet. Deze bijlage heeft een informatief karakter en maakt geen deel uit van de hier voorliggende advies tekst.
- [2] **Waarde van bossen.** Bossen hebben ook in het Vlaamse Gewest belangrijke economische functies: ze zijn leverancier van tal van **ecosysteem-**

¹ Zie: <http://www.minaraad.be/evenementen/studiedag-door-de-bomen-het-hout-niet-meer-zien>.

diensten². De zogenaamde productieve bosecosysteemdiensten zijn meestal relatief eenvoudig in monetaire termen te waarderen (uit te drukken in geldtermen). Hier gaat het over het feit dat bossen een schat aan **grondstoffen** aanleveren, waardoor ze onder meer van groot belang zijn voor de houtproductie en houtverwerkende industrie³.

Toegankelijke bossen spelen ook een belangrijke **socio-economische rol**, in de vorm van de zogenaamde culturele ecosysteemdiensten: veel mensen zoeken voor hun ontspanning de Vlaamse bossen op⁴. Zo zijn bossen zeer waardevol voor zachte recreatie. Voor kinderen blijken (speel)bossen⁵ een niet te verwaarlozen rol te vervullen in de ontwikkeling door de positieve effecten op motoriek, gezondheid, enz. Bossen reduceren zo stress en hebben een positief effect op de fysieke én mentale gezondheid. Voor deze ecosysteemdiensten, die deels via de markt verhandeld worden en vaak ook een substantiële impact op de (lokale) economie hebben⁶, is het mogelijk om de waarde in geld uit te drukken, maar is dit toch moeilijker⁷.

Tot slot is de waardering van regulerende ecosysteemdiensten, welke niet via de markt verlopen, een nog moeilijker kwestie en het onderwerp van vele discussies, waarbij men zich bovendien onder meer kan afvragen of een monetaire waardering wenselijk is⁸. Bossen bevatten het grootste deel aan planten- en diersoorten (**biodiversiteit**), zijn van belang voor de kwaliteit van de levensomgeving en beschermen de bodem tegen erosie. De bufferende en regulerende capaciteit van bossen voor de waterhuishouding, luchtkwaliteit en het **klimaat** is van groot belang. Bossen fungeren

² Ecosysteemdiensten zijn de baten die ecosystemen leveren aan de maatschappij. Voor meer informatie over ecosysteemdiensten, zie de rapporten van het TEEB (www.teebweb.org) of voor de Vlaamse invulling, zie vb. de natuurwaardeverkenner (www.natuurwaardeverkenner.be) of de lopende natuurrapportering van het INBO (www.inbo.be).

³ Voor een beschrijving van de houtproductie en –verwerkingssector, zie Bosoriëntatienota, deel I.

⁴ Van 1.500 ondervraagde Vlamingen zegt zo'n 40 % minstens dagelijks tot maandelijks een bos- of natuurgebied te bezoeken (Uit: Natuurindicatoren 2012).

⁵ In 2012 zijn er in totaal ± 2.475 ha bos en natuureservaat aangeduid als speelzone. Hiermee is ± 74 % van de plandoelstelling uit het MINA-plan 4 gerealiseerd (Uit: Natuurindicatoren 2012).

⁶ Van Ouden et al. 2011. Boscologie en bosbeheer. Acco, Leuven. Zie ook het uitgebreide persbericht van professoren Bart Muys (KU Leuven) en Kris Verheyen (UGent) van 23 april 2014 over het bomenplan 2050.

⁷ Zo is de geldelijke waardering van de intrinsieke waarde van natuur lastig omdat het daar gaat over preferenties van mensen waarvan het onbekend is hoeveel geld mensen er voor over hebben. Het moet nog aangetoond worden of het "monetair waarderen" van natuur effectief bijdraagt aan een betere bescherming van de natuur.

⁸ Zo staan bijvoorbeeld de waarderingsmethoden nog niet op punt. Zie TEEB 2011 voor een uitgebreidere discussie over de waardering van ecosysteemdiensten. Ook stelt zich de ethische vraag of de functie van 'publiek goed' van een bos of ecosysteem sowieso in monetaire termen uitgedrukt kan of moet worden.

bijvoorbeeld als zogenaamde hitte-eilanden, waar de temperatuur tijdens hittegolven ettelijke graden lager ligt⁹. Bossen zijn ook verantwoordelijk voor een groot aandeel van de koolstofopslag in strijd tegen klimaatverandering.

- [3] **Probleemstelling.** Uit bovenstaande blijkt de **grote “waarde” van bossen**, al dan niet vermarkt- of waardeerbaar. Doordat bossen vele diensten vervullen, wordt er echter door vele actoren vanuit verschillende perspectieven aanspraak op gemaakt: binnen de private sfeer of voor maatschappelijke diensten, voor economische, sociale doeleinden of ecologische doeleinden. In het sterk verstedelijkt Vlaanderen, waar het bosareaal al niet aanzienlijk is, zorgt dit voor een **spanningsveld**.

In het middenveld bestaan **verschillende visies** over in welke mate en hoe de waarde van bossen in behouden en ontwikkeld moet worden, en welke hierbij de prioriteiten zijn. Ook op het niveau van het Vlaams beleid is er momenteel geen duidelijke visie over de economische functie van bos. Nochtans is er hiertoe een **rechtsgrond beschikbaar**, met name voor het uitwerken van lange termijn plannen voor bossen (zie Bosdecreet art. 6); de uitwerking hiervan bleef tot op heden evenwel in gebreke.

- [4] **Visievorming.** De Minaraad is van mening dat een **visievorming over de economische functie van bos** een meerwaarde kan bieden voor het behoud, de ontwikkeling en de kwaliteit van de exploitatie van de Vlaamse bossen. Aandachtspunten zijn onder andere de vraag naar de gewenste/haalbare zelfvoorzieningsgraad van Vlaanderen inzake hout, de principes inzake cascadering van gebruik van hout en de relatie met het biomassabeleid.

De Minaraad pleit voor een visie voor de economische functie van bos die de principes in de Europese bossenstrategie¹⁰ als leidraad neemt: (1) **duurzaam bosbeheer** door op een evenwichtige manier in te zetten op de **multifunctionele** rol van bossen, (2) **efficiëntie** in het gebruik van **hulpbronnen**, waarbij de bijdrage van bossen aan plattelandsontwikkeling, groei en de creatie van jobs geoptimaliseerd wordt en (3) in het kader van de globalisering, inzetten op **duurzame productie** en **consumptie** van bosproducten en diensten. De Minaraad wijst in deze context op de conclusies van de Raad van de Europese Unie van 19 mei 2014 over de Europese Bossenstrategie waarin ze het belang van de EU bossector en de cruciale rol van bossen voor het realiseren van een structurele transformatie van de maatschappij naar een biogebaseerde economie benadrukt

⁹ Zie onder meer: Van Ouden et al. 2011. Boscologie en bosbeheer. Acco, Leuven.

¹⁰ Mededeling van de Europese Commissie: A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector - (COM(2013) 659)

Volgens de Minaraad moet deze visie ook afgestemd zijn met de Europese biodiversiteitsstrategie¹¹ en met een **breder biodiversiteitsstrategie op Vlaams niveau**. Of en welk type ecosysteemdiensten compatibel zijn met specifieke natuurdoelstellingen blijft vanzelfsprekend een eerste afweging. Vaak zullen bijvoorbeeld natuurdoelen en houtproductiedoelen gecombineerd kunnen worden. In bosreservaat, kwetsbare ecosystemen, of zeer waardevolle biotopen kan elke vorm van houtwinning echter wel *a priori* uitgesloten worden, of hoogstens als overgangsmaatregel voorzien worden. In andere gevallen komt hout vrij als restproduct, maar is een verkoop niet wenselijk of mogelijk. Ook dan is er geen sprake van houtproductie¹².

[5] **Basis voor een stimulerend beleid.** De visie moet volgens de Minaraad niet alleen bijdragen tot meer duidelijkheid en transparantie over het bosbeleid van de Vlaamse Regering, maar moet ook de basis bieden voor een **positief, stimulerend beleid met voldoende transparante, voorspelbare en eenvoudige instrumenten**, opdat bosbeheer aantrekkelijker wordt voor alle types van eigenaars en betrokkenen.

[6] **Stimulerend financieel kader.** Een belangrijke voorwaarde voor een stimulerend beleid bestaat in een **duidelijke visie over het financieel kader** voor de economische functie van bos. De bevoegdheid voor subsidies is nu immers verspreid over verschillende beleidsdomeinen. Het beleidsdomein landbouw beheert bijvoorbeeld de subsidies uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO-fonds), die via het Programma Document Plattelandsontwikkeling (PDPO) worden toegekend. Het beleidsdomein leefmilieu (het Agentschap voor Natuur en Bos) verleent dan weer de subsidies voor herbebossing met inheems loofhout, openstelling van bossen, opmaak van beheerplannen en aankoop van gronden.

De Raad vroeg reeds in het gemeenschappelijk advies met SALV over de maatregelen van PDPO III om **voldoende middelen voor de bossector** te voorzien: *“De Raden merken op dat slechts een zeer beperkt deel van de middelen wordt voorzien voor de bosbouw (slechts 2 fiches en slechts 1% van de middelen). Volgens de Europese strategie voor de bossector (A new EU Forest Strategy: for forest and forest based sector) moeten de belangrijkste middelen (90%) voor de bossector uit het ELFPO komen. De Raden stellen vast dat momenteel 5,4 miljard euro van de ELFPO-middelen aan bosbouw gespendeerd worden in Europa. In Vlaanderen is het aandeel van de bossector in het PDPO te beperkt om aan de Europese strategie te voldoen”*.

¹¹ EU-Biodiversiteitsstrategie “Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020” (COM(2011) 244)

¹² ANB (2013). ANB-project “bosbeheer voor benutting en klimaatverandering”. Beleidsnota v1.2, Brussel, 19 juli 2013.

- [7] **Evenwichtige implementatie in wetgeving.** In het huidige Natuur- en Bosdecreet zijn de noodzakelijke **rechtsgronden** weliswaar aanwezig, maar deze werden nog niet of gebrekkig geactiveerd¹³. Bijvoorbeeld: de tot dusver bestaande procedures voor goedkeuring van een beheerplan en het verkrijgen van subsidies waren volgens de partners uit de bossector nog te omslachtig en te weinig transparant.

Het Vlaams Parlement keurde op 25 april 2014 het ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving van natuur en bos goed en koos daarmee expliciet voor een multifunctioneel natuurbeleid. Hiermee bevestigt de wetgever het belang van de economische functie van natuur in het natuurbeheer in de toekomst, naast de sociale en ecologische functie. De Raad pleitte in haar advies over het ontwerpbesluit natuurbeheerplannen en erkenning van reservaten expliciet voor een **evenwicht tussen de drie functies in de uitwerking van het concept geïntegreerd natuurbeheer**¹⁴: *"Om het evenwicht in de functies op niveau van wetgeving en uitvoering te verzekeren, vragen de Raden om het kader voor de economische functie beter uit te werken. Zo kunnen bijvoorbeeld de houtproductie, voedselproductie, veevoederproductie worden opgenomen als extra parameters bij de economische functie en zouden de doelstellingen voor jacht expliciet vermeld kunnen worden"*.

- [8] **Bevorderen van maatschappelijk draagvlak.** De Minaraad beveelt verder aan om bij het uit te werken van de visie rekening te houden met het versnipperde karakter van de bossector¹⁵. De resterende bossen zijn immers in handen van zeer veel eigenaars met verschillende achtergronden en verschillende streefdoelen. Deze private eigenaars zijn volgens de Minaraad het meest gebaat bij een **professionele ondersteuning** op vlak van kennis en uitvoering. Deze professionele ondersteuning moet zorgen voor een groter draagvlak bij de talrijke private eigenaars voor het realiseren van het multifunctioneel natuurbeheer.

De Minaraad ziet hierin een taak voor de **Bosgroepen**¹⁶: *"Inhoudelijk zou de toekomstige taakstelling van Regionale Landschappen en Bosgroepen zich moeten situeren op vlak van draagvlakverbreding én terreinwerking. Voor Bosgroepen ligt er een relevante taakstelling bij de instandhoudingsdoelstellingen (zie ook advies 2012|40), bij de doorstroming van beleid en*

¹³ Een overzicht van de beschikbare instrumenten is terug te vinden in deel II van de bosoriëntatienota over de economische functie van bos. Zie ook vaststelling [230].

¹⁴ Zie Minaraad-SALV advies (2014|15) van 24 april 2014 over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van reservaten, punt 1.2.3, [21].

¹⁵ Zie vaststellingen [233] en [237] uit de bosoriëntatienota

¹⁶ Adviezen 2012|40 en 2013|27 over de toekomst van de regionale landschappen en bosgroepen in het kader van de interne staatshervorming.

regelgeving van overheden naar private bosbeheerders, bij het bevorderen van communicatie tussen die partijen en, tot slot, bij het organiseren en uitvoeren van bosbeheer volgens de Criteria Duurzaam Bosbeheer van bossen die niet onder de instandhoudingsdoelstellingen vallen".

- [9] **Onderbouwing van visie.** Om tot een degelijke, onderbouwde en gedragen visie te komen, zal het tot slot volgens de Raad absoluut noodzakelijk zijn om **voldoende informatie te verzamelen**. Onderzoek naar aanleiding van de bosoriëntatienota wees uit dat het nodige cijfermateriaal momenteel in belangrijke mate ontbreekt, waardoor er vooralsnog geen objectief, waarheidsgetrouw beeld kan gevormd worden over de economische functie van het bos¹⁷. Vooral de gegevensverzameling over de evolutie van de effectieve oppervlakte bos en de houtproductie in niet-openbare bossen lijkt deficiënt. Discussies blijven hierdoor al te vaak hangen in onvruchtbare "*welles nietes*" gesprekken. De Minaraad vraagt daarom, onder andere, de nodige data samen te brengen en te analyseren, of indien geen data beschikbaar is, deze data te verzamelen (indien noodzakelijk, in samenwerking met de FOD economie of andere Vlaamse beleidsdomeinen, instituten en agentschappen). Zo zou het interessant kunnen zijn om exacte, vergelijkbare data of trends voor Vlaanderen te hebben inzake de huidige houtvoorraad en de toekomstige noden qua houtproductie.

Hoogachtend,

Lieze Cloots

Voorzitter Minaraad

¹⁷ Zie vaststelling [233]: "*Op dit moment worden de trends van de economische functies van het bos onvoldoende in kaart gebracht doordat: (1) Sommige data niet bijgehouden worden, (2) Sommige data moeilijk in te schatten zijn; (3) Niet alle beschikbare data vrijgegeven worden (bij overheden, bedrijven); (4) Er geen specifieke dienst verantwoordelijk is voor het verzamelen van deze gegevens.*"