

Goed nieuws in het bosbeleidsplan

Op 17 januari is het Bosbeleidsplan 1994-2020 gepresenteerd op het gelijknamige symposium in het congrescentrum van Ouwehands Dierenpark. Een verslag van dat symposium vindt u eveneens in dit nummer. Dit artikel wil de hoofdlijnen van het Bosbeleidsplan weergeven. Allereerst wordt ingegaan op de beweegredenen voor de opstelling van een "nieuw" Bosbeleidsplan en de gevolgen van de herbezinning op de taken van de rijksoverheid. Vervolgens worden de twee hoofdlijnen van het Bosbeleidsplan; duurzame bosinstandhouding en bosuitbreiding, beschreven. Het beleidsterrein duurzame bosinstandhouding wordt beschreven aan de hand van drie aandachtspunten, te weten: instandhouding areaal, milieu-omstandigheden en beheer. Naast de beschrijving van het bosbeleid aan de hand van de twee hoofdlijnen wordt dit ook omschreven aan de hand van de functies die bos voor de samenleving vervult: recreatie, houtproductie, natuur, landschap en milieu. Het artikel wordt afgerond met het internationaal gerichte bosbeleid.

In de loop der tijd heeft bos steeds meer functies te vervullen gekregen. Tot in de veertiende eeuw werd het bos in Nederland

op lokaal niveau als onuitputtelijk beschouwd. Het gebruik bestond met name uit houtoogst, maar ook uit de oogst van bijproducten (strooisel, eikels, bladeren etc) en jacht. Onverantwoord kappen voor de winning van hout en de omzetting tot landbouwgronden, had tot gevolg dat het bosareaal in het begin van de negentiende eeuw tot een minimum was gereduceerd. Was in deze periode de behoefte aan hout één van de oorzaken voor het verdwijnen van bossen, aan het eind van de vorige eeuw werd de houtproductie de belangrijkste drijfveer voor de aanleg van bossen en de instandhouding hiervan.

In de zeventiende en achttiende eeuw begon men de natuur steeds meer te zien als onderdeel van een landschap, dat behalve natuurwetenschappelijke, ook ethische, esthetische en emotionele waarde bezat. Dit had grote invloed op de aankleding van buitenplaatsen en landgoederen.

Pas in de laatste decennia kreeg de natuurwaarde van bossen de nadruk, waarbij de natuurlijkheid en de biologische diversiteit een belangrijke rol innemen.

De afgelopen jaren is een functie van bossen steeds meer benadrukt, namelijk de milieufunctie. Bossen hebben enerzijds een signalerende functie ten aanzien van milieuproblemen en anderzijds kunnen ze een bijdrage leveren aan het verminderen van de milieuproblemen, bijvoorbeeld doordat bossen CO₂ vastleggen. Ook beschermen bossen tegen water- en winderosie, waardoor de bodemvruchtbaarheid gehandhaafd blijft en kunnen bossen onderliggende watervoorraden beschermen.

In de loop der eeuwen heeft het bos steeds meer functies te vervullen gekregen voor de samenleving. De 335.000 hectare bos die Nederland rijk is moet al deze functies vervullen. Dat is een moeilijke opgave. Vandaar een bosbeleid, dat er op gericht is de onderlinge afstemming van deze functies te waarborgen en een vergroting van het bosareaal te realiseren.

In 1986 verscheen daarom het Meerjarenplan Bosbouw. Uit de evaluatie van dit plan bleek dat weliswaar op veel punten de goede weg was ingeslagen, maar dat nieuwe ontwikkelingen (zoals positionering rijksoverheid, verslechterde vitaliteit, milieu, financiering en bosuitbreiding) een actualisering van het bosbeleid vereisten. In 1992 is de directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dan ook begonnen met het opstellen van een "nieuw" Bosbeleidsplan.

Doelstelling bosbeleid

De hoofddoelstelling van het bosbeleid bleef nagenoeg onveranderd:

"bevorderen dat het bos in Nederland naar kwaliteit en omvang zo goed mogelijk tegemoet komt aan de in de samenleving bestaande wensen ten aanzien van de functievervulling van het bos en tevens het in internationaal verband bevorderen van bosinstandhouding en bosuitbreiding".

Minder centrale sturing

De herbezinning op de taken van de rijksoverheid had echter wel gevolgen voor het bosbeleid. De

centraal sturende rol van de overheid, zoals dat jarenlang gebruikelijk was, neemt af. Het formuleren van beleid op hoofdlijnen is dan ook verheven tot uitgangspunt voor het Bosbeleidsplan. Hierdoor wordt meer verantwoordelijkheid gelegd bij de andere overheden en de sector zelf. Om dit plan te laten slagen is dus een actieve samenwerking tussen alle betrokkenen van groot belang.

Hoofdlijnen

Zoals uit de doelstelling van het Bosbeleidsplan blijkt is functievervulling de rode draad in het Bosbeleidsplan. Voor een goede functievervulling is de duurzame instandhouding van bos een eerste vereiste. Uit bovenstaand historisch overzicht blijkt dat er al lange tijd een groeiende behoefte is aan bos. Hierbij komt ook nog de groei van de bevolking, de toename van vrije tijd en dergelijke. Het wordt steeds duidelijker dat met het bestaande bosareaal niet tegemoet kan worden gekomen aan deze toenemende vraag. Om aan deze behoefte te kunnen voldoen is uitbreiding van het areaal nodig. Deze twee beleidsterreinen, duurzame instandhouding en bosuitbreiding, zijn de hoofdlijnen van het Bosbeleidsplan.

Duurzame instandhouding

Voor de duurzame instandhouding van bos zijn een drietal uitgangspunten van belang.

1) instandhouding areaal

Het huidige bosareaal moet op dezelfde plaats in stand blijven. De circa 300 hectare bos die in Nederland per jaar ten gevolg van andere vormen van landgebruik, zoals woningbouw en infrastructuur, verdwijnt zal in de toekomst tegelijkertijd moeten worden gecompenseerd door een vervangende bebossing in

de betrokken regio van ten minste dezelfde oppervlakte. Uitgangspunt is dat in beginsel alleen bos mag verdwijnen als sprake is van zwaarwegend maatschappelijk belang.

In gevallen waarin belangrijke waarden verloren gaan, wordt zelfs een meervoudige compensatie wenselijk geacht. Voor de wettelijke basis van dit uitgangspunt is echter eerst nog nader onderzoek noodzakelijk. De juridische uitwerking van het compensatiebeginsel moet de komende jaren plaatsvinden.

Een bedreiging voor de biologische diversiteit is de versnippering van de leefgebieden voor plante- en diersoorten. Prioriteit bij het terugdringen van bestaande en toekomstige versnippering wordt gelegd bij gebieden die vallen onder de Ecologische Hoofdstructuur. Ook in "Toestand van de Natuur 2" wordt geconstateerd dat versnippering een belangrijke reden is voor de achteruitgang van de natuur in Nederland.

2) Milieu-omstandigheden

De externe milieu-omstandigheden moeten zodanig zijn dat bosinstandhouding en bosontwikkeling mogelijk blijven en behoud en ontwikkeling van de biologische diversiteit gewaarborgd blijft. Dit vereist extra maatregelen op milieugebied, zoals verbetering van de kwaliteit van bodem, water en lucht en het actief tegengaan van verdroging.

Op het gebied van verzuring en vermisting ondersteunt het Bosbeleidsplan het bestaande brongerichte en gebiedsgerichte beleid, zoals weergegeven in het Nationaal Milieubeleidsplan-II en de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase. De uitvoering van dit beleid garandeert op lange termijn de duurzame bosinstandhouding.

In circa 100.000 hectare van het

totale bosareaal worden momenteel verdrogingsverschijnselen waargenomen. Doelstelling van het rijksbeleid is dit areaal met 25% te verminderen, waarbij de prioriteit ligt binnen de Ecologische Hoofdstructuur. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre het mogelijk is om ook herstelmaatregelen te treffen voor het overige areaal verdroogde bosgebieden. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld waterconserving, aanleg van bufferzones en beheersmaatregelen.

Om te anticiperen op de invloeden van het broeikas-effect wordt een overzicht gemaakt van de maatregelen die in bossen genomen kunnen worden om de stabiliteit en het aanpassingsvermogen van het bos te vergroten. Bosaanleg als milieumaatregel binnen het CO₂-beleid wordt verder uitgewerkt. Hierbij wordt gedacht aan CO₂-certificaten die gekocht kunnen worden door bijvoorbeeld energiebedrijven. Hiermee verwerft de koper dan de CO₂ vastlegging in bosaanleg.

Om de tendensen van de vitaliteit van het Nederlandse bos te blijven volgen worden de jaarlijkse inventarisaties voortgezet. Door meer aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de groei-plaatskwaliteit wordt geprobeerd meer inzicht te krijgen in de oorzaken van de vitaliteitsveranderingen.

3) Beheer

Het beheer van bos moet zodanig zijn dat de omstandigheden voor instandhouding en ontwikkeling van bos (ecosystemen) met een hoge biologische diversiteit optimaal zijn en negatieve invloeden zoveel mogelijk worden tegengegaan. Het rijk zal hiertoe beheersmethoden als geïntegreerd bosbeheer en Pro-Silva beheer indirect stimuleren. Het rijk zal hiervoor samen met

de sector een actieplan opstellen, waarbij alle aspecten van deze beheersmethoden zullen worden meegenomen, zoals onderzoek, voorlichting, onderwijs en de gevolgen voor de plantsoenmarkt.

Om de effecten van verzuring, vermisting en verdroging op het bos te beperken heeft de overheid besloten het programma van effectgerichte maatregelen (EGM) te intensiveren en dit meer projectmatig op te zetten. Hierbij kunnen bosgroepen een belangrijke rol spelen. Om het gebruik van effectgerichte maatregelen te stimuleren wordt overwogen om de eigen bijdrage aan EGM te verlagen van 25% naar 10%. Bovendien zal de uitvoering van de regeling EGM voor bossen worden vereenvoudigd.

Bosuitbreiding

Zoals uit de inleiding blijkt is de vraag niet meer óf er meer bos moet komen, maar hoe en waar. Bosaanleg in Nederland is van groot belang voor de hele maatschappij. De verantwoordelijkheid ligt voor een deel bij de rijksoverheid, maar ook bij provincies, gemeenten, bedrijfsleven, landbouwers en andere particulieren. De rijksoverheid acht zich in de eerste plaats verantwoordelijk voor het realiseren van een aantal grote projecten waarin bossen worden aangelegd, zoals de Grote Groengebieden in de randstad. In de tweede plaats wil de rijksoverheid bosaanleg door derden zoveel mogelijk de ruimte bieden, waarbij wordt gedacht aan fiscale maatregelen, het creëren van planologische mogelijkheden en aan het bieden van stimuleringsubsidies. Het rijk doet dan ook een dringend beroep op diegenen in de samenleving, die er direct of indirect belang bij hebben om hier aan mee te werken.

Areaaluitbreiding

Volgens bestaand beleid uit met name het Meerjarenplan Bosbouw moet er de komende jaren nog 25.000 hectare bos bijkomen. Het Bosbeleidsplan volgt wat betreft additionele bosuitbreiding in essentie het advies van de Commissie Bosuitbreiding. Dit houdt in dat er de komende 25 jaar, bovenop de 25.000 hectare, 50.000 hectare extra bos aangelegd zal worden. Met behulp van subsidiëring door de rijksoverheid en de EG wordt verwacht dat door boeren 30.000 hectare bos op landbouwgrond kan worden aangelegd. Hierbij wordt prioriteit gelegd bij blijvend multifunctioneel bos in grotere oppervlakten. Per regio zijn accentverschillen mogelijk naar aard en omvang. In sommige gebieden met hoge natuur- en landschapswaarden is bosaanleg ongewenst. Het betreft hier vooral weidevogelgebieden, de gebieden die van belang zijn voor kwetsbare ganzesoorten en de gebieden behoud karakteristieke openheid.

Door compensatie van bos dat als gevolg van bestemmingswijziging verdwijnt zal naar verwachting 7.500 hectare bos aangelegd worden.

Het rijk wil het tot stand brengen van nieuwe landgoederen met een minimale omvang van 5 hectare stimuleren. Naar verwachting zal hierdoor 5.000 hectare nieuw bos ontstaan. Naast planologische medewerking wil het rijk hieraan fiscale faciliteiten verbinden. Deze landgoederen zouden uit het oogpunt van de ruimtelijke kwaliteit en de bijdrage aan natuur en milieu een grote meerwaarde kunnen hebben. Door woningbouw met bosaanleg te combineren wordt verwacht dat 7.500 hectare bos aangelegd kan worden.

Bosfuncties en doelstellingen

Het maatschappelijk belang van bos hangt direct samen met het gegeven dat bossen tegelijkertijd verschillende functies vervullen, waarvan de belangrijkste zijn: recreatie, houtproductie, natuur, landschap en milieu.

Het uitgangspunt voor het rijk ten aanzien van de functievervulling is: "Verweving waar mogelijk, scheiding waar noodzakelijk". In hoeverre functieverweving mogelijk is hangt af van de doelen en de randvoorwaarden die de verschillende functies stellen. In het beleid wordt voor het Nederlandse bos een indeling aangehouden in multifunctioneel bos en bos met accent natuur. In het multifunctionele bos, waartoe het merendeel van het Nederlandse bos behoort, kunnen alle functies worden vervuld. Plaatselijke omstandigheden kunnen de keuze voor een bepaalde functie beïnvloeden.

Voor bos met het accent natuur geldt dat het beheer primair gericht is op de natuurfunctie. De natuurfunctie wordt gerealiseerd via de zogenaamde "natuurdoeltypen" van de Ecosysteemvisie Bos.

Recreatie

De recreatieve functie van bossen in ons land is groot. Uit onderzoek is gebleken dat bezoek aan bos in vergelijking met andere recreatie-activiteiten het hoogst gewaardeerd wordt. In beginsel hebben alle bossen in Nederland dan ook een recreatieve functie. Essentieel voor de vervulling van deze functie is de openstelling van bos. Thans is circa 73% van het bestaande bosareaal opengesteld voor het publiek. Het rijksbeleid is gericht op een verdergaande openstelling van het bos. Gestreefd wordt naar een openstelling van 80% van het Nederlandse bos binnen

5 jaar, door een bijdrage via het functiebeloningsstelsel. In beginsel komen ook de bossen met accent natuur in aanmerking voor recreatieve openstelling.

Houtproductie

Nederland voorziet slechts voor een klein (10%) deel in zijn eigen houtbehoefte. Het regeringsbeleid voorziet in een verhoging van de zelfvoorziening met hout en houtproducten tot 17% in het begin van de volgende eeuw en tot 25% medio volgende eeuw. Hiervoor zullen, wat betreft de bijdrage uit het bos, met name dunningen uit het multifunctionele bos verantwoordelijk zijn. De streefhoogst zal worden verhoogd van 50% van de totale aanwas nu tot 80% in 2025. Vanwege hun primaire natuurfunctie is het rijk van oordeel dat de bossen met accent natuur in beginsel niet bijdragen aan dit doel.

De boomsoortensamenstelling van de multifunctionele bossen is primair de verantwoordelijkheid van de eigenaar/beheerder. Het rijk gaat ervan uit dat de boomsoortenkeuze aansluit bij de doelstellingen van het bos, de groeiplaatsmogelijkheden en de wensen van de houtmarkt.

Belangrijke aandachtspunten in het bos- en houtvoorzieningsbeleid vormen de afstemming tussen de vraag- en aanbodkant van Nederlands hout en de concurrentiepositie van de Nederlandse houtverwerkende industrie. Hiertoe zal het ministerie van Economische Zaken een aantal activiteiten ondersteunen, waaronder verbetering van de marktwerking en afstemming in de bedrijfskolom. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal projectsubsidies beschikbaar stellen die gericht zijn op de verbetering van de afstemming tussen houtaanbod en houtvraag.

Natuur

Het grote belang van bos voor de natuur komt onder ander tot uiting in het onderbrengen van vrijwel het gehele Nederlandse bos in de Ecologische Hoofdstructuur, die in 1990 werd gepresenteerd in het Natuurbeleidsplan. De natuurwaarden in onze bossen staan echter onder druk. Het rijksbeleid is dan ook gericht op een verhoging van de natuurwaarden van het gehele Nederlandse bos. Voor het multifunctionele bos wordt binnen een tijdsbestek van 25 jaar een hoger percentage bos ouder dan 80 jaar (20%), een hoger aandeel gemengd bos (40%) en een verhoging van het percentage jongingsvlakten kleiner dan één hectare (90%) nagestreefd. In de bossen met accent natuur zal het beheer zich primair richten op behoud, herstel en ontwikkeling van de natuurwaarden. Het rijk wijst, tezamen met provincies en na overleg met de betreffende eigenaren, 60.000 tot 80.000 hectare van het huidige bosareaal aan als bos met accent natuur. De localisering geschiedt op basis van ecologische criteria die in de Ecosysteemvisie Bos zullen worden neergelegd. Bij de localisering wordt rekening gehouden met de bestaande eigendomssituatie.

Landschap

Bossen zijn vaak karakteristiek voor het landschap. Het merendeel van de bestaande bossen maakt deel uit van het Nationaal Landschapspatroon van de Nota Landschap (1992). De landschappelijke functie van deze bossen zal verder worden versterkt. Enerzijds door het generieke bosinstandhoudingsbeleid en anderzijds door het beleid met betrekking tot de bosuitbreiding.

Millieu

Onder duurzame instandhouding

is al uitgebreid ingegaan op deze functie. Hieronder wordt ingegaan op enkele andere relaties tussen bos en milieu.

Bos kan bijdragen aan de reductie van de emissie van kool-dioxide. De maatregelen zijn het tegengaan van ontbossing, het stimuleren van bebossing en herbebossing, het verhogen van de produktiviteit van bos per hectare, het opvoeren van duurzaam gebruik van houtproducten en de vervanging van fossiele brandstoffen door hout. Bossen hebben een bufferfunctie en zijn daarmee een instrument ter bescherming van bestaande bos- en natuurgebieden tegen schadelijke milieu-invloeden. Bos is een schone vorm van grondgebruik (geen mest, geen bestrijdingsmiddelen) en is daardoor uitermate geschikt voor de zuivering van drinkwater. Tenslotte is bos een effectief middel tegen water- en winderosie en daardoor van belang voor de bescherming van de bodem.

Internationaal bosbeleid

De doelstelling van het internationale bosbeleid van de Nederlandse regering is het bevorderen van de bescherming en het duurzame beheer van bossen in de gehele wereld, van een effectieve uitbreiding van het mondiale bosareaal en van het versterken van de rol van bomen in het landgebruik. Voor Nederland vormen de afspraken in Rio de Janeiro, tijdens de UNCED conferentie, de basis waarop de internationale gemeenschap haar activiteiten op bosbouwgebied dient te baseren en waar mogelijk verder uit te bouwen.

Voor de tropische bossen is de afspraak, om er naar te streven vanaf 1995 in Nederland nog uitsluitend tropisch hout uit duurzaam beheerde bossen in te voeren, van groot belang. Het in

1993 tussen handel, industrie, vakbonden, natuurbeschermingsorganisaties en overheid afgesloten Convenant Tropisch Hout is hier een belangrijk instrument voor. In dit verband wordt de haalbaarheid van een keurmerksysteem voor (tropisch) hout onderzocht. Hiertoe worden operationele criteria voor duurzaam bosbeheer ontwikkeld. Voor Nederland zelf zullen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in 1995, natio-

nale richtlijnen voor duurzaam bosbeheer worden opgesteld.

Voor de bossen uit de gematigde en boreale streken is van belang dat de Nederlandse regering het voornemen heeft om de communautaire bosbouwactiviteiten te intensiveren, de bilaterale samenwerking met een aantal landen in Centraal en Oost Europa te bevorderen en de pan-europese samenwerking te verbreden.

Tot slot

Het rijk, de provincies en de gemeenten bezitten samen bijna de helft van het bosareaal. De andere helft is in handen van particulieren en natuurbeschermingsorganisaties. Het succes van het Bosbeleidsplan hangt dus ook voor een groot deel af van deze groeperingen. Een eendrachtige samenwerking tussen het rijk, de andere overheden en de particulieren zal daarvoor noodzakelijk zijn.