

Duurzaam beheer, een kwestie van kiezen

Duurzaam beheer, een mooi begrip waar de diverse betrokkenen inhoudelijk nog geen overeenstemming over hebben. Dit Bos en Hout Bericht geeft de internationale ontwikkelingen in de afgelopen jaren op dit vlak weer.

Recente gebeurtenissen

Deze zomer waren er twee belangrijke internationale gebeurtenissen en beide hadden te maken met duurzaam beheer van bossen.

In Helsinki ondertekende staatssecretaris Gabor van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij samen met meer dan 30 Europese collega's vier resoluties tijdens de tweede ministersconferentie voor de bescherming van de Europese bossen. Eén van die vier resoluties betrof het duurzaam beheer van de bossen in Europa. In Montreal organiseerde de Canadese regering in september een seminar voor experts over duurzame ontwikkeling van boreale en gematigde Bossen.

De Helsinki-resolutie was een resolutie waar sceptici alle kanten mee op kunnen. Sceptische natuurbeschermers zullen betogen dat hij veel te vaag was en voor een deel hebben ze daar zeker gelijk in. Andersoortige sceptici zullen betogen dat de Europese bossen al lang duurzaam beheerd worden en dat deze resolutie volstrekt overbodig is en zij hebben voor een deel onge-

*Duurzaam
bosbeheer, een
kwestie van kiezen.*



twijfeld ook gelijk al kun je vraagtekens zetten bij dat "al lang".

Toch is de ondertekening van deze resolutie een niet onbelangrijke stap in een proces: een wereldwijd proces dat er hopelijk toe zal leiden dat spoedig alle bossen duurzaam beheerd worden en dat alle hout dat verhandeld wordt uit duurzaam beheerde bossen komt.

Waar het nu op aan komt is dat dat proces voortgang vindt. Duurzaam beheer is een mooi begrip, maar er zal wel nog het een en ander moeten gebeuren voordat er een redelijke mate van eenstemmigheid is over wat er nu precies onder moet worden verstaan.

Hoewel Montreal bedoeld was voor experts hadden veel landen beleidsambtenaren gestuurd en waarschijnlijk was dat de reden dat ook hier het probleem van duurzaam beheer werd behandeld als een politiek heet hangijzer en men zelfs over de meest voor de hand liggen criteria nog nauwelijks algemene instemming vond.

Duurzaam bosbeheer, een politiek of technisch probleem?

Op het eerste gezicht lijkt duurzaamheid niet moeilijk, het is een kwestie van kiezen. Aan de ene kant van het spectrum zijn daar diegenen die van mening zijn dat als de exploitatie maar duurzaam is het hele beheer duurzaam is. Aan de andere kant zijn daar degenen die vinden dat bij voorbeeld in Nederland alleen de Koninklijke Houtvesterij Het Loo duurzaam beheerd wordt, afgezien natuurlijk van alle bossen waar het beheer gericht is op niets doen of omvorming naar zuiver natuurbeheer zonder oogst en liefst zonder recreatie. En daartussenin is ongeveer alles aan keuzes mogelijk. Het is maar waar we het over eens worden, want het staat voor mij vast dat duurzaam beheer en duurzame ontwikkeling begrippen zijn die meer met politieke keuzes te maken hebben dan met het oplossen van technische problemen.

Wat is "duurzaam"?

In mijn oude Van Dale is duurzaam als volgt omschreven: 1. geschikt, bestemd om te duren, weinig vergankelijk; op hechte grondslagen rustend - 2. lang aanhoudend, gedurig - 3. bw., voor lange duur; op den duur (ik heb de voorbeelden weggelaten).

Duurzaamheid is voor bosbouwers geen vreemd begrip. Bosbouwstudenten leerden jaren geleden al dat het bij bosbouw ging om de duurzame instandhouding van het bos ten behoeve van de mens. Toch werd tot niet zo heel lang geleden ook in West Europa de nadruk gelegd op duurzame exploitatie, al heette dat niet zo.

"Sustained yield" was al wel een bekend begrip en in Nederland sprak men van "niet meer oogsten dan er bijgroeit". Zaken als behoud van biologische diversiteit, van de recreatieve en landschappelijke waarden, van de sociaal-economische waarden van het bos, van de levensmogelijkheden van inheemse volkeren kwamen nog niet zo nadrukkelijk aan de orde.

Internationale aandacht

Duurzaamheid kreeg voor het eerst uitgebreid internationaal aandacht in 1987 dank zij het werk van een commissie van de Verenigde Naties onder voorzitterschap van mevrouw Gro Brundtland, eerste minister van Noorwegen. Deze commissie toonde op voor velen overtuigende wijze aan dat de achteruitgang van het milieu niet zo maar een onvermijdelijke consequentie is van industrialisatie maar dat het alles te maken heeft met overleven, en dat geldt speciaal voor ontwikkelingslanden. Het was natuurlijk niet voor het eerste keer dat iemand dat zei maar wel voor het eerste dat er enigszins naar geluisterd werd door anderen dan diegenen die het al wisten. Bovendien gaf de Brundtland Commissie aan in welke richting de oplossing gezocht moest worden.

"Sustainable development, duurzame ontwikkeling". Het wezen van duurzame ontwikkeling is dat je milieuproblemen niet kunt oplossen zonder economische groei.

Geen onbeperkte economische groei: Evenals de Club van Rome gaf de Commissie aan dat er grenzen zijn aan de groei. Maar zonder groei gaat het gewoon niet. Waar die grenzen door bepaald worden is echter niet zozeer de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen maar meer het vermogen van de biosfeer om de effecten van menselijke activiteiten op te vangen, vond de Commissie. Het probleem is in dit soort zaken natuurlijk altijd dat niet wordt aangegeven wat duurzaam is, waar de grenzen aan de groei liggen. Met andere woorden, welke groei is nog duurzaam en welke niet. Hoe dan ook, duurzame ontwikkeling was bezig een mode-begrip te worden, met alle gevolgen van dien.

Houtkeurmerk belangrijk hulpmiddel

In 1991 nam de Raad van de Internationale tropisch Hout Organisatie (International Tropical Timber Organisation - ITTO) in Yokohama een stuk aan met de titel: "Criteria for the measurement of sustainable tropical forest management". Deze criteria moesten een belangrijk hulpmiddel worden bij het invoeren van een eerder door de ITTO aanvaarde doelstelling, de "target 2000", waarin geformuleerd wordt dat de leden van de ITTO vanaf het jaar 2000 ervoor



zullen zorgen dat alleen nog internationaal gehandeld wordt in tropisch hout uit duurzaam beheerde bossen.

Deze criteria waren een belangrijke stap op weg naar een definiëring van duurzaam beheer. Ze waren echter nog geen handleiding voor duurzaam beheer. Er waren geen normen en waarden aan de criteria verbonden, kortom ze waren nog niet operationeel.

De criteria zijn allereerst verdeeld in twee groepen en dat is belangrijk om in gedachten te houden. In de eerste plaats zijn er criteria voor duurzaam beheer op nationaal niveau, daarnaast zijn er criteria voor beheer op het niveau van een beheersseenheid, wat dat ook moge zijn. Vervolgens zijn er per criterium voorbeelden aangegeven van indicatoren voor het duurzaam beheer. Hieruit blijkt dat op nationaal niveau aangegeven dient te worden waar het Permanent Bosareaal zich bevindt, liefst als onderdeel van een landgebruikssysteem. Verder dient aangegeven te worden waar plantages zijn en worden aangelegd, hoe de verschillende leeftijdsklassen van het bos verdeeld zijn en hoeveel bos er jaarlijks aangelegd wordt en zal worden. Ook dient te worden aangegeven waar en hoeveel schermbos zich binnen het permanente bosareaal bevindt, hoeveel bos omgevormd zal worden naar een andere landgebruiksvorm ("conversion forest") en hoeveel reservaten er zijn en waar zich die bevinden.

Voor alle duidelijkheid, nergens worden hier kwantitatieve normen genoemd.

Verder worden als belangrijke indicatoren genoemd: statistieken van bosproducten, een beheersplanningssysteem, milieu-effect gerichte maatregelen bij de exploitatie van bossen en milieu-effect rapportages, aandacht voor sociaal-economische effecten van het beheer en tenslotte de noodzaak om een bosbeleid te formuleren, om een toereikende wetgeving te ontwerpen en

*Grootschalig
kaalslagbedrijf in de
staat Washinton
(Olympic
schiereiland).
Twijfelachtige
duurzaamheid, ook
al beweert de
betrokken exploitant
anders.*

een apparaat te hebben dat die wetgeving kan uitvoeren en controleren.

Op het niveau van de beheerseenheid wordt veel aandacht besteed aan de continuïteit van de produktie van hout, prijsmechanismen, het beschermen van de biodiversiteit, aanvaardbare beïnvloeding van het milieu en dergelijke.

Het is een uitstekende lijst van aandachtspunten voor wie zich verder wil verdiepen in duurzaam beheer hetgeen ook blijkt uit het feit dat de criteria die onlangs zijn aanvaard door de Forest Stewardship Council, een particulier initiatief om tot een keurmerk voor hout te komen, vergelijkbaar zijn met die van de ITTO. Maar beide zijn geen kant en klaar recept voor duurzaam beheer.

UNCED laat Bossenconventie achterwege

In de zomer van 1992 spraken de "groten dezer aarde" met elkaar in Rio de Janeiro over de mi-



*Grootschalig
kaalslagbedrijf in de
Canadese provincie
Alberta. Vrijwel vlak
terrein en aandacht
voor wild biotopen.
Lijkt redelijk
duurzaam.*

lieuproblemen van de aarde: UNCED, de United Nations Conference on Environment and Development.

Duurzame ontwikkeling kwam hier dus weer om de hoek kijken. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat hier drie conventies zouden worden aangenomen: Een Biodiversiteitsconventie, een Klimaatsconventie en een Bossenconventie. Al vroeg tijdens de voorbereidingen werd duidelijk dat een Bossenconventie er om verschillende redenen niet in zat. Nederland heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat zo'n conventie er wel zou moeten komen en is dit nog steeds van mening. Uitzicht op zo'n conventie is er nog steeds niet; daarover later meer. De andere twee conventies kwamen er wel. Wat betreft de bossen moeten we het doen met een zogenaamde juridisch niet-bindende verklaring: "A non-legally binding authoritative statement of princip-

les for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests". Wat dat "authoritative" precies doet in deze statement is mij nooit helemaal duidelijk geworden, maar dat doet er niet zo veel toe. Er is dus een verklaring waar niemand zich aan gehouden hoeft te voelen. Het zijn zes pagina's tekst en het leest een beetje als een politiek pamflet: Alles moet beter, maar nergens staat hoe het beter moet. Er is echter niets beters voorhanden en we moeten het ermee doen.

De ITTA: gemiste kans

Een belangrijke ontwikkeling in dit proces is vervolgens de heronderhandelingen van de Overeenkomst waarop de ITTO is gebaseerd, de "International Tropical Timber Agreement" (ITTA). Deze overeenkomst loopt volgend jaar af en de heronderhandelingen zijn al meer dan een jaar aan de gang, met weinig resultaat. Zoals bij de meeste grondstoffenovereenkomsten zoals koffie en rubber zijn de partijen in de eerste plaats verdeeld in producenten en consumenten. Bij de heronderhandelingen van de ITTA hebben de producentenlanden simpelweg gesteld dat de huidige overeenkomst discriminerend is, een voorbeeld is van het meten met twee maten en dat hier maar één oplossing voor is: uitbreiding van de overeenkomst naar alle hout. Nederland heeft bij deze onderhandelingen het standpunt ingenomen dat dit een redelijk voorstel lijkt en dat het bereid is de consequenties van een dergelijke stap te bestuderen maar de meeste andere consumentenlanden gaat dit al te ver.

Op dit moment zitten de onderhandelingen muurvast. Mocht er inderdaad geen nieuwe overeenkomst komen dan is de ITTO een ten dode opgeschreven organisatie en is één van de weinige plaatsen waar vrije handel en milieu-aspecten in de praktijk aan de orde komen - duurzame ontwikkeling dus - verloren.

Europa nog "geen hand in eigen boezem"

Deze zomer was daar dus Helsinki. Een door ministers ondertekende resolutie betreffende "Algemene Richtlijnen voor het Duurzaam Beheer van de bossen in Europa". Op wat in de resolutie staat is weinig aan te merken, het gaat vooral om wat er niet in staat.

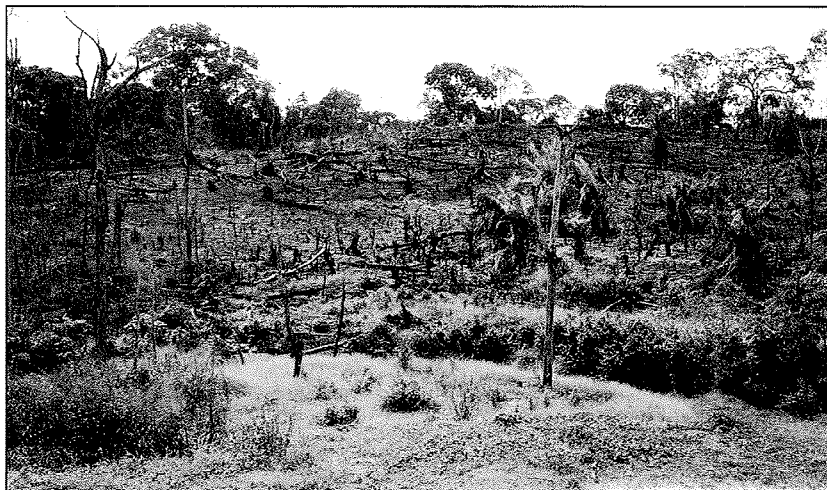
Nederland heeft tot het eind ervoor geknokt een tijdlimiet toe te voegen. Het is heel mooi om te zeggen dat je duurzaam beheer nastreeft en zult introduceren maar als je niet zegt wanneer je dat gaat doen heeft de toezegging weinig waarde. Nederland heeft daarom voorgesteld het jaar 2000 in de resolutie te noemen. Dat zou tevens

een aardig signaal zijn aan de landen die tropisch hout produceren dat wij ook niet alleen van hen iets verwachten maar dat we zelf ook bereid zijn iets te doen.

Het mocht niet zo zijn. De meeste Europese landen ging dit om uiteenlopende redenen te ver en een kans werd gemist, zoals pijnlijk duidelijk werd bij de heronderhandelingsronde van de ITTA die volgde op Helsinki. De producenten van tropisch hout vatten dit op als een signaal dat in ieder geval de Europese consumentenlanden niet bereid waren discriminatie van tropisch hout te beëindigen.

Afsluitend

Er moet dus nog veel gebeuren, internationaal zo wel als nationaal, voor we kunnen spreken van duurzaam beheerde bossen in deze wereld. Dit alles staat natuurlijk niet los van het feit dat in het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud dat de regering in 1991 aan de Kamer aanbood de doelstelling is opgenomen om ernaar te streven vanaf 1995, of zo veel eerder als mogelijk, alleen tropisch hout te importeren dat uit duurzaam beheerde bossen komt. Het Convenant Tropisch Hout dat onlangs is ondertekend is een stap op weg naar de '95-doelstelling en in dit kader wordt ook gewerkt aan een keurmerk Tropisch Hout. Een Keurmerk zonder een duidelijke definitie van duurzaam beheer heeft echter weinig waarde, reden waarom in dit kader een speciale werkgroep zich over de uitwerking van de criteria heeft gebogen en waarom er bilateraal intensieve contacten zijn met producentenlanden van tropisch hout. Producenten van tropisch hout beschouwen Nederland overigens als één van de meest discriminerende landen omdat wij de '95-doelstelling eenzijdig hebben opgenomen zonder ooit met producentenlanden te overleggen. Het mag dan ook wel een di-



plomatiek mirakel genoemd worden dat dit na jaar een missie Nederlandse deskundigen in Maleisië verwelkomd werd om daar te praten over duurzaam beheer en het operationeel maken van de criteria voor duurzaam beheer. Ook met andere voor Nederland belangrijke producenten van hout is overleg gaande en Nederland is op deze manier bezig met het werken aan duurzaam beheer en draagt zo hopelijk een steentje bij aan het internationale debat over dit onderwerp.

ir. P.R. Schütz

Afgebrand bos in Kameroen ten behoeve van de landbouw. Indien conversie van het bos naar ander gebruik ongereguleerd gebeurt kan nauwelijks van duurzaamheid worden gesproken.



Ir. P.R. Schütz is werkzaam als beleidsmedewerker op de afdeling Internationale Zaken van de directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Hij is daar speciaal belast met zaken die met bossen te maken hebben. De heer Schütz is tevens secretaris van de Interdepartementale Werkgroep Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Exploitatieweg in Zuid Kameroen. In dit dunbevolkte gebied is de kans op vestiging van boeren voor "shifting cultivation" gering. Bij selectieve kap lijkt het bos zich goed te herstellen. Redelijk duurzaam op het eerste gezicht.

© Uit deze publicatie mag niets overgenomen worden zonder schriftelijke toestemming vooraf van de Stichting Bos & Hout.

Stichting Bos en Hout ©
Bosrandweg 5, Postbus 253
6700 AG Wageningen
Tel. 08370-24666

SBH