

Bosuitbreiding in EG-perspectief

Het is alweer enige tijd geleden dat ik mij intensief met bosbouw heb beziggehouden. U zult begrijpen dat ik in mijn huidige functie meer over bossen heen vlieg dan in bossen verblijf. Niettemin draag ik als echte natuurliefhebber de bosbouw een warm hart toe en om die reden kon ik de uitnodiging om uw symposium toe te spreken niet afslaan.

De Europese Gemeenschap heeft na 30 jaar van moeizame besprekingen en aarzelande besluiten eindelijk geconcludeerd dat de bosbouw in Europa een gemeenschappelijke aanpak vereist. Jarenlang bleven lidstaten zich verzetten tegen een communautaire aanpak van de bosbouw. Sommige lidstaten betwistten de bevoegdheid van de Gemeenschap om een bosbouwbeleid te voeren, anderen vreesden dat een communautair bosbouwbeleid zou uitlopen op een „gemeenschappelijk beleid“ à la het landbouwbeleid.

Zo hebben we er bijvoorbeeld drie jaar voor nodig gehad om de lidstaten te overtuigen van de noodzaak maatregelen te nemen ter voorkoming van bosbranden en ter bestrijding van de aantasting van bossen door milieuverontreiniging. Dit waren overigens dan nog zeer bescheiden maatregelen.

Gelukkig kan ik hier meteen aan toevoegen dat ik er nadien als landbouwcommissaris in geslaagd ben een veelomvattende strategie met bijbehorend actieprogramma voor de bosbouw te presenteren en door de Raad te loodsen. Bosbouw is immers van groot belang voor de Gemeenschap.

Belang

De bossen en wouden strekken zich uit over 43 miljoen ha in de Gemeenschap. Dit is zelfs 55 miljoen als men rekening houdt met aanverwante gebieden zoals struikgewas, omzoomde landerijen, etc. Bij elkaar beslaat het Europese bos ongeveer 40% van de totale landbouwoppervlakte en ongeveer 20% van het totale grondgebied. Ik hoef u niet te vertellen dat de bossen zich zeer ongelijk verdelen over de lidstaten, sommige hebben immers aanmerkelijk meer bossen op hun grondgebied dan andere. Ook is het eigendom zeer ongelijk verdeeld. In totaal



Mr. F.H.J.J. Andriessen

telt men bijna 6 miljoen particuliere beseigengaren, naast de vele publieke domeinen.

De sector bosbouw verschaft in de Gemeenschap aan meer dan 2 miljoen personen werkgelegenheid. Dit geldt zowel voor beheer en de exploitatie van de bossen als voor het transport, de verwerking en de afzet van bosbouwproducten.

De Europese bossen leveren ongeveer 115 miljoen m³ hout per jaar op evenals verschillende andere producten en diensten van minder economisch belang zoals kurk, hars, recreatie, toerisme, etc.

Staat u mij toe dat ik nog enkele cijfers geef over het belang van de Europese bosbouw.

De bossen van de Gemeenschap leveren slechts de helft van de Europese behoefte aan hout en afgeleide producten voor de 320 miljoen consumenten. Deze situatie levert een belangrijk handelstekort op in de orde van grootte van 15 tot 20 miljard ecu. Na de invoer van olie en fossiele brandstoffen is dit de belangrijkste invoercategorie voor de Gemeenschap. Het communautair verbruik van hout en houtproducten blijft stijgen. Volgens sommige experts zal deze stijging tot het jaar 2000 ongeveer 30% bedragen. Gelukkig kunnen we constateren dat de perspectieven voor de bosbouw en de houtproductie eveneens gunstig zijn tot het jaar 2000. Dezelfde experts verwachten een stijging van de jaarlijkse houtproductie van ongeveer 25%, hetgeen neerkomt op 30 miljoen m³.

Toch zal de stijging van de produktie niet voldoende zijn om tegemoet te komen aan de te verwachten vraag van het interne verbruik. Het gevolg is dat de afhankelijkheid van de Gemeenschap van importen blijft stijgen. De vooruitzichten voor de ontwikkeling van de produktie en het verbruik op wereldschaal laten echter zien dat er in de toekomst een groot risico is dat er beperkingen komen voor de voorziening van bepaalde houtsoorten. Dit is overigens niet alleen om economische redenen het geval, maar ook om ecologische redenen. Ik moge wijzen op de problematiek van het tropische hout.

De bosbouw is zoals gezegd jarenlang min of meer veronachtzaamd op het niveau van de Gemeenschap. Door de noodzaak het gemeenschappelijk landbouwbeleid te hervormen en te zoeken naar alternatieven voor de landbouwproduktie en het grondgebruik kwam bosbouw in de belangstelling te staan als mogelijk alternatief. In het Groenboek van 1985 heb ik reeds bosbouw genoemd als optie voor landbouwers die wilden diversifiëren of omschakelen. Sinds 1985 is deze gedachte meer en meer gerijpt. Duidelijk werd dat bossen verschillende functies kunnen vervullen.

Functies

Laat ik er drie noemen:

Voorop staat de economische functie van het bosareaal als bron van de produktie van hout en van andere grondstoffen die in principe eindeloos hernieuwbaar zijn. We kunnen constateren dat het bestaande bosareaal in de Gemeenschap nu reeds onvoldoende geëxploiteerd wordt. Enerzijds wordt het volume van de bio-massa, die na exploitatie in het bos blijft omdat winning ervan niet rendabel is, op meer dan 20% geschat. Anderzijds worden sommige Europese bossen onvoldoende geëxploiteerd wegens de ongunstige verhouding tussen verkoopprijs en exploitatiekosten. Bovendien heeft het bestaande bosareaal over een belangrijk deel van het grondgebied van de Gemeenschap te lijden van aantastingen zoals vervuiling, bosbranden, boomziekten en stormen, die aanzienlijke schade veroorzaken.

De economische functie van het bos blijkt ook uit de mogelijke uitbreiding van het bosareaal op gronden die beschikbaar komen als gevolg van de uittreding van landbouwers. In Ierland heb ik in dit

B O S E N H O U T B E R I C H T E N

opzicht interessante initiatieven gezien. De economische functie van het bosareaal zien we tenslotte ook in de schepping van werkgelegenheid in de hele sector van houtproductie tot houtverwerking. Zoals eerder gezegd werken er ongeveer 2 miljoen mensen in de sector bosbouw.

Een tweede belangrijke functie van de bosbouw is de bescherming van het milieu en het onderhoud van het landschap. De ecologische functies van het bos in de bescherming van de waterhuishouding, bodem, fauna en flora zijn bekend. Schermbossen kunnen bijvoorbeeld een bijzonder nuttige rol vervullen bij de bestrijding van water- of windrosie, de voorkoming van lawines en overstromingen en het behoud van duinen.

Tenslotte vervullen bossen ook een maatschappelijke en recreatieve functie.

Als gevolg van de hervorming van het landbouwbeleid die met de publicatie van het Groenboek in 1985 is ingezet luidt de verwachting dat in de toekomst veel landbouwgrond vrij zal komen, waarvoor een aanvullend beleid noodzakelijk is. Sommige rekensommen wijzen uit dat in de toekomst de benodigde landbouwproductie kan plaatsvinden op 20 à 30 miljoen hectare cultuurgrond minder dan nu het geval is.

Maatregelen als vervoegde uittreding, extensivering, omschakeling en braaklegging proberen een antwoord te geven op de verandering in het grondgebruik. Bosbouw levert een alternatieve bestemming op voor de vrijkomende gronden.

Beleid

Tussen 1980 en 1984 heeft de Gemeenschap ongeveer 450 miljoen ecu uitgetrokken voor de bosbouw, vooral in de mediterrane gebieden. Het actieprogramma voor de periode 1989-1992 voorziet thans een bedrag van 780 miljoen ecu dat besteed zal worden aan diverse maatregelen op het vlak van de bescherming van de bossen, bebossing van landbouwgronden, bevordering van de kurkproductie, betere benutting van de bestaande bossen, begeleidingsmaatregelen en tenslotte organisatie en onderzoek.

Waarom is de Gemeenschap er thans in geslaagd een actieprogramma voor de bosbouw te lanceren?

Voorop staat dat de Gemeenschap - uitgaande van het principe van subsidiari-

teit - niet de bedoeling heeft zich te mengen in de bosbouwpolitiek van de lidstaten. Noch heeft de Gemeenschap de bedoeling een gemeenschappelijke bosbouwpolitiek à la de gemeenschappelijke landbouwpolitiek te ontwikkelen. Hiervoor bestaat noch de noodzaak, noch de wenselijkheid, noch de haalbaarheid (dit zijn de 3 criteria van de subsidiariteit). Met de strategie en het actie-programma probeert de Gemeenschap de bestaande maatregelen in een samenhangend kader te plaatsen en ze onderling te versterken. Het actie-programma is een eerste stap in het kader van een lange termijn strategie. Commissie en Raad hebben duidelijk geprobeerd de bosbouwstrategie te plaatsen in het kader van andere beleidsdoelstellingen, vooral als gevolg van de inwerkingtreding van de Europese Akte in 1987.

Hierbij zijn drie elementen van belang: Op de eerste plaats is het principe van de sociaal-economische cohesie binnen de Gemeenschap van belang, dat wil zeggen de samenhang met de minder ontwikkelde gebieden en regio's in de periferie; deze samenhang wordt niet alleen nagestreefd om de nadelige ontwikkelingen van de interne markt te voorkomen, maar ook om deze gebieden in staat te stellen actief deel te nemen aan de interne markt.

Vervolgens is de structuurpolitiek van belang. Direct in verband met de sociaal-economische cohesie staat de hervorming van de structuurfondsen en de verdubbeling van hun middelen tussen 1987 en

1993. Doel hiervan is de middelen van de Gemeenschap te concentreren op de zwakkere gebieden en bevolkingsgroepen en hun aanwending efficiënter te regelen. U herinnert zich de Europese Top van februari 1988 in Brussel waar het zogenaamde plan Delors werd goedgekeurd: de hervorming van de landbouw en de beheersing van de landbouwuitgaven, de consolidering van de financiële middelen van de Gemeenschap en de verdubbeling van de structuurfondsen vormden één onlosmakelijk pakket.

Tenslotte geldt de erkenning, met name in de Europese Akte, dat de voltooiing van de interne markt het noodzakelijk maakt om in de verschillende beleidsterreinen meer en meer rekening te houden met de belangen van het milieu en de natuur.

Deze drie elementen - sociale cohesie, structuurfondsen en de milieudimensie - zijn bepalend geworden voor de formulering van de strategie en het actie-programma van de bosbouw. Het gaat er immers om de noodzakelijke voorwaarden te creëren en de mogelijke initiatieven te ondersteunen waarmee de bosbouw zowel actief als passief een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van niet alleen de Europese Akte, maar ook van andere beleidsterreinen.

Strategie

De bosbouwstrategie is gebaseerd op een aantal principes en uitgangspunten.

Centraal staat daarbij dat de strategie geldt voor de sector als geheel. De sector bosbouw vormt immers een geheel van onderling nauw verbonden subsectoren en activiteiten en vervult diverse complementaire functies zoals ik die hiervoor genoemd heb, namelijk productie, bescherming en recreatie.

Voorts dient de strategie de solidariteit te bevorderen binnen de gehele Europese bosbouw. Ze geeft richting aan de acties van de lidstaten, de regio's, de gemeenten en particulieren. In dit opzicht past zij volledig in de filosofie van de nieuwe structuurpolitiek: subsidiariteit en partnership.

Het is van wezenlijk belang dat de communautaire bosbouwstrategie op lange termijn wordt gepland en dat de continuïteit wordt gewaarborgd.

De bosbouwsector in de Gemeenschap is zeer uitgebreid en gevarieerd. De gebieden waarop de Gemeenschap zou kunnen optreden zijn talrijk en van uiteen-



B O S E N H O U T B E R I C H T E N

lopende aard, maar haar middelen zijn beperkt. Om een versnippering te voorkomen moeten de acties in het kader van de strategie selectief van aard zijn.

De strategie omvat voorts een aantal duidelijke doelstellingen op bepaalde werkterreinen, waarvoor middelen en instrumenten worden gedefinieerd.

Een dergelijke strategie maakt het mogelijk dat de bosbouw een bijdrage levert aan de ruimtelijke ordening en de toekomst van het platteland. Dit is des te belangrijker nu de hervorming van de Europese landbouw leidt tot een ander gebruik van de ruimte en de grond.

Vervolgens is de strategie gericht op de verzekering van de voorziening met hernieuwbare grondstoffen voor de Gemeenschap. Voor sommige bosbouwproducten is de invoerafhankelijkheid zo groot dat deze een reële onzekerheidsfactor vormt.

Zoals gezegd kan de bosbouw een positieve bijdrage leveren aan de verbetering van het leefmilieu, de bescherming van de bestaande bossen en de inrichting van gebieden voor ontspanning, recreatie en cultuur.

Actie-programma

Binnen deze strategie is een actie-programma geformuleerd voor de periode 1989-1992. Dit actie-programma richt zich op een aantal prioritaire terreinen. Ik noem er een paar:

In directe relatie met de hervorming van de landbouwpolitiek, namelijk beperking van de agrarische produktie, staan de maatregelen ter bevordering van de bebossing van landbouwgronden. Dit is een maatregel die vooral gezien moet worden als aanvulling op de braakleggingsregeling. Deze maatregel is gericht op een deelname van de Gemeenschap aan nationale steunmaatregelen ter bestrijding van de kosten van bebossing van landbouwgronden, evenals aan de steunmaatregelen ter overbrugging van de periode tussen de bebossing en de eerste economische opbrengsten. Deze steun kan tegelijkertijd met de braakleggingsmaatregelen verleend worden. De invoering en uitwerking van deze maatregelen vallen onder de directe verantwoordelijkheid van de lidstaat. Het is nog niet duidelijk hoe deze maatregelen in de praktijk zullen werken en of ze voldoende zullen zijn. Enig scepticisme lijkt op z'n plaats. In het algemeen lijkt



het erop dat boeren niet gemakkelijk bereid zijn om te schakelen naar de bosbouw.

Het valt te betreuren dat in de Minister-raad geen overeenstemming is bereikt over de verbetering van de structuren voor de verwerking en de afzet van houtproducten. Het is toch immers zo dat in vele delen van de Gemeenschap de verwerkingsstructuur bijzonder slecht is of geheel ontbreekt. De bestaande overcapaciteit in de Bondsrepubliek Duitsland kan dit niet volledig compenseren. Voor een economische exploitatie van de bossen is het in bijna alle gevallen noodzakelijk om een verwerkings- en een afzetstructuur te hebben die dichtbij aanwezig is. Een dergelijke structuur ontbreekt in een aantal zuidelijke delen van de Gemeenschap en dat is in mijn ogen één van de belangrijkste redenen waarom in die gebieden een rendabele bosbouw en bosexploitatie niet mogelijk is.

De tweede categorie maatregelen hangt direct samen met de politiek ter ontwikkeling van de achtergebleven gebieden (doelstelling 1) en de ontwikkeling van de landelijke gebieden van de Gemeenschap (doelstelling 5b). De ontwikkeling van deze gebieden is gericht op de bevordering van de sociaal-economische cohesie, zoals gesteld in de Europese Akte. Op basis hiervan heb ik in 1988 voorstellen gepresenteerd voor de ontwikke-

ling van de landelijke gebieden. Dit concept - „l'avenir du monde rural” - is in eerste instantie daarop gericht het zogenaamde endogene ontwikkelingspotentieel van een landelijk gebied economisch te benutten.

De ontwikkeling van de bosbouw krijgt een bijzondere betekenis. Het kan arbeidsplaatsen scheppen en inkomensmogelijkheden creëren. Tegelijkertijd gaat het echter - en dat maakt bosbouw zo bijzonder - om de bevordering van de ecologische en sociale functies van de bossen. Zoals altijd is het belangrijk om een goed evenwicht te vinden tussen deze verschillende functies.

Waar in de nieuwe benadering van de structuurfondsen integratie en concentratie van programma's centraal staan, geldt ook voor de bosbouw in landelijke gebieden dat de verschillende maatregelen geplaatst moeten worden in een samenhangend geheel zodat ze elkaar onderling versterken en optimaal bijdragen aan de ontwikkeling van het gebied. Maatregelen kunnen betrekking hebben op de bebossing, de aanleg en verbetering van een bosbouwinfrastructuur, de oprichting van exploitatie-eenheden en onderzoekscentra.

Een laatste categorie maatregelen heeft betrekking op de bescherming van de bossen tegen luchtverontreiniging en bosbranden. De vernietiging van bossen door branden en verzuring nemen in

sommige delen van de Gemeenschap aanzienlijke afmetingen aan, waardoor de 3 genoemde functies - economisch, ecologisch en sociaal - direct bedreigd worden.

De Gemeenschap heeft sinds 1987 in het kader van een internationaal programma een waarnemingsnetwerk opgesteld dat in 1988 ongeveer 85% van de totale bosoppervlakte omvatte. De resultaten van 1987 en 1988 laten zien dat het dringend noodzakelijk is de maatregelen niet alleen te beperken tot vaststelling van de schade, maar ook op de herstelling van de schade en verder op een betere analyse van de oorzaken en een bestrijding ervan. De Gemeenschap dient hier in alle internationale gremia op aan te dringen. Met leed moeten wij constateren dat in 1989 de sinds lange tijd ergste en grootste bosbranden plaatsgevonden hebben. Ongeveer 500 tot 600.000 hectare zijn vernield. Gelukkig is er nog geen sprake van een natuurlijke catastrofe. Er is veeleer sprake van menselijke onvoorzichtigheid of nalatigheid. Daar moet actie ter voorkoming van bosbranden dan ook op gericht worden.

Landelijke gebieden

De veranderingen die plaatsvinden in de landelijke gebieden van de Gemeenschap hebben de Commissie ertoe gebracht een diepgaande studie naar deze problematiek uit te voeren. Zoals hiervoor gezegd heb ik in 1988 een analyse gepresenteerd waaruit bleek dat de problemen niet uitsluitend te wijten zijn aan de ontwikkelingen in de landbouw en nog minder aan de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar vooral aan andere ontwikkelingen, zoals urbanisatie, industrialisatie en decertificatie.

In de studie worden drie typen landelijke gebieden onderscheiden en voor elk type wordt een ander beleid voorgesteld:

- zônes die onder druk staan van de moderne ontwikkeling. Deze zijn dichtgelegen bij grote agglomeraties en gemakkelijk te bereiken. Vanwege de complexe aard van de problematiek en de conflicterende belangen - wonen-werken; milieu-recreatie; landbouw-urbanisatie - dient het beleid zich vooral te richten op horizontale en coördinerende maatregelen.
- zônes in verval. Deze worden gekenmerkt door een onvoldoende of eenzijdige ontwikkeling waardoor een structuurversterking of een diversificatie van de lokale economie nodig is. Vaak gaat het dan om specifieke of sectoriële

maatregelen ten behoeve van min of meer concrete problemen.

- structureel kwetsbare zônes, zoals eilanden, berggebieden of geïsoleerde regio's. Omdat het hierbij vooral gaat om pure overleving van de lokale economie zijn horizontale of specifieke maatregelen onvoldoende. De aandacht moet in eerste instantie gericht worden op de instandhouding van het gebied.

Voor al deze drie zônes is bosbouw een geschikt alternatief voor de bestaande economische activiteiten. Het hangt van de ernst van de problematiek af hoeveel ondersteuning nodig is om de bosbouw sociaal aanvaardbaar en economisch haalbaar te maken.

U kunt zich voorstellen dat voor het eerste type landelijke gebieden relatief minder financiële middelen nodig zijn maar meer wettelijke en administratieve maatregelen voor de inrichting van de landelijke ruimte, terwijl in het laatste type het omgekeerde het geval zal zijn. Daar gaat het immers minder om het oplossen van conflicterende belangen, maar meer om het aanreiken van financiële middelen. De Gemeenschap beschikt echter over beperkte bevoegdheden en middelen om een oplossing voor alle landelijke gebieden aan te dragen. De middelen waar zij over beschikt komen vooral uit de structuurfondsen. Deze worden zoals gezegd tussen 1987 en 1993 verdubbeld. Het grootste gedeelte wordt - geheel in lijn met wat ik hiervoor gezegd heb - besteed in de structureel achtergebleven gebieden. Daarvoor is in 1992 8 miljard ecu beschikbaar. Voor de ontwikkeling van de andere landelijke gebieden is echter veel minder geld beschikbaar, waarschijnlijk minder dan 1 miljard ecu voor een gebied dat overigens vele malen groter is.

Waar de financiële middelen ontoereikend zijn dient de Gemeenschap zich vooral te richten op een initiërende, stimulerende en coördinerende rol.

De lidstaten betwisten echter de bevoegdheid van de Gemeenschap om zich in te laten met vraagstukken van ruimtelijke ordening. Het is daarom vooralsnog niet duidelijk of en hoe de Gemeenschap in staat zal zijn een beleid ten behoeve van de landelijke gebieden te ontwikkelen en uit te voeren. Dit roept derhalve twijfels op over de mogelijkheid om in dit verband bosbouw te stimuleren.

Conclusie

Op het moment dat Nederlandse akker-

bouwers protesteren tegen de te lage graanprijzen is het duidelijk dat gezocht moet worden naar economisch haalbare alternatieven voor de bestaande landbouwproductie.

Bosbouw kan in sommige opzichten een dergelijk alternatief bieden. De Gemeenschap heeft dit na jarenlange aarzeling eindelijk erkend.

De bosbouwstrategie en het actieprogramma bieden een eerste aanzet om initiatieven ten behoeve van de bosbouw in de verschillende delen van de Gemeenschap aan te moedigen en te ondersteunen. Deze strategie en dit programma moeten in nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen en geledingen uitgevoerd worden.

Bij bosbouw gaat het niet alleen om de toekomst van de sector, maar ook om de toekomst van ons landschap en het milieu. Het gaat eigenlijk om de toekomst van ons Europa.

Mr. F.H.J.J. Andriessen

*Voordracht voor het symposium van de Stichting Bos en Hout ter gelegenheid van haar 25-jarig bestaan
Kasteel Groeneveld, 2 maart 1990*

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

SBH