Korte-omloopbossen in het beleid

W.J. Kooy,
Staatsbosbeheer, Utrecht

De rijksoverheid streeft ernaar om in de komende 15 jaar 15.000 ha snelgroeiend bos met korte omlopen aan te leggen.
Dat is zo op het eerste gezicht nogal wat. Ruim 15 keer het Amsterdamse bos bijvoorbeeld, of 30.000 voetbalvelden. Gerelateerd aan de oppervlakte van Nederland, in de orde van grootte van 4 miljoen hektare, lijkt het wel weer mee te vallen, maar 15.000 ha is toch genoeg om terzijner tijd een duidelijk herkenbare plaats in het niet bebouwde deel van Nederland in te nemen.

Het streven naar 'korte omlopen' is daarom in elk geval iets om rekening mee te houden, en wellicht ook iets om op in te spelen. In verband daarmee is het zinvol om op de hoogte te zijn van achtergronden en doelstellingen van het korte-omlopenbeleid, en van de reikwijdte van de subsidieregelingen waarmee dit beleid wordt ondersteund.
In dit artikel wordt op een en ander ingegaan.

Achtergronden en doelstellingen van het korte-omlopenbeleid

Een Nederlander gebruikt tijdens zijn leven gemiddeld zo'n 70 m^3 aan hout en houtproducten. Meer dan 90% daarvan moet worden geïmporteerd. Dat is, internationaal gezien, een hoog percentage. Per inwoner hebben wij waarschijnlijk zelfs de hoogste houtimport ter wereld.
Om verschillende redenen vindt de regering een zo hoog importpercntage van hout en houtproducten ongewenst. Hout vormt bijvoorbeeld een negatieve post op de handelsbalans; de jaarlijkse import heeft een orde van grootte van 5 miljard gulden. Om een eigen houtverwerkende industrie te handhaven is het bovendien gewenst om over hout als grondstof te beschikken. Een logische ontwikkeling binnen van oorsprong hout exporterende landen is echter, dat deze in steeds sterkere mate de grondstof zelf gaan verwerken en alleen halffabrikaten en eindproducten voor export aanbieden. Maar zelfs al zouden we tot in lengte van dagen onbeperkt tegen lage prijzen hout als grondstof uit het buitenland kunnen krijgen, dan nog is het de vraag of dat wel zonder meer een goede zaak is. Dat hout komt nogal eens uit plaatsen elders in de wereld, waar het geoogst wordt zonder dat het ekosysteem in stand wordt gehouden en zonder dat herplant plaatsvindt. Dat speelt met name in de tropen. Nederland haalt uit de tropen jaarlijks evenveel hout als wij zelf in eigen land oogsten. Dat wil niet direct zeggen dat Nederland helemaal geen hout uit de tropen zou moeten importeren, maar wel kan gesteld worden dat wij een zekere verantwoordelijkheid hebben om zelf ook aandacht aan onze houtproductie te besteden.
De rijksoverheid streeft in verband met een en ander naar een aanzienlijke verhoging van de binnenlandse houtproductie. In de regeringsbeslissing over het Meerjarenplan Bosbouw, die in mei 1986 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, valt te lezen dat het doel is om te komen tot een verdubbeling van de huidige jaarlijkse houtoogst van ca. 1 miljoen m^3 tot ruim 21 miljoen m^3 in de loop van de volgende eeuw. En daarmee komen we op de belangrijkste doelstelling van het korte-omlopenbeleid: bijna 20% van de verhoging van de houtoogst wordt toegedacht aan oogst uit nieuw aan te leggen beplantingen, die bestaan uit snelgroeiende boomsoorten en waarbij een korte omloop wordt aangehouden. In het Meerjarenplan Bosbouw worden deze beplantingen aangeduid als 'tijdelijk bos met productiedoelstelling'. De term tijdelijk hangt samen met het feit dat in principe wordt gedacht aan bos dat gedurende een omloop op dezelfde plaats aanwezig is. Na de oogst kan daar weer een andere vorm van bodemgebruik voor in de plaats komen. De oppervlakte van 15.000 ha op zich is echter niet als tijdelijk bedoeld. In de berekeningen in het Meerjarenplan Bosbouw wordt uitgegaan van een permanente aanwezigheid van 15.000 ha snelgroeiend bos, dat echter in de tijd gezien op verschillende lokaties kan voorkomen.
De primaire doelstelling van de korte-omloopbossen is dus houtproductie. Dat neemt niet weg, dat deze bossen in bepaalde omstandigheden ook nog andere functies kunnen vervullen. Ik kom daar in het onderstaande nog op terug.

Belemmeringen voor de aanplant. De instrumenten van de rijksoverheid

Korte-omloopbossen komen er niet vanzelf. Gegeven het feit, dat hout op zich een verkoopbaar product is, zijn er kennelijk belemmeringen die de aanplant van deze tijdelijke bossen in de weg staan.
Onbekendheid met deze vorm van houtteelt zal zeker een rol spelen. Van veel grotere invloed echter zijn de financieel-economische aspekten en de vrees dat als gevolg van overheidsmaatregelen de als tijdelijk bedoelde houtteelt achteraf een – afgedwongen – blijvend karakter krijgt. Het financieel-economisch probleem bij de teelt van hout in wezen, dat de prijs die het product opbrengt niet zozeer wordt bepaald door de kosten die gemaakt werden om bos in te planten en een aantal decennia te beheren, maar in hoofdzaak door de kosten van de oogst zelf en door eventueel transport. De marktprijs van hout komt dus eigenlijk net zo tot stand als bij delfstoffen zoals kolen olie. Op mondiaal niveau wordt hout aangeboden tegen in wezen te lage prijzen, prijzen namelijk waarin de kosten die gemaakt werden om het hout te telen niet of nauwelijks verwerkt zijn. Hout is een vrij verhandelbaar goed, en zolang de prijzen op wereldschaal (te) laag zijn, zijn ze dat ook binnen de E.G. en binnen Nederland.
Historisch gezien is de overheid geregeld bijgesprongen om te zorgen, dat er ondanks de te lage houtprijzen toch bos werd aangeplant, en dat gebeurt ook nu weer ten aanzien vanm de 'korte omlopen'.
Voor de aanplant van snelgroeiend bos stelt het ministerie van Ekonomische Zaken een starsubsidie van *f* 3000,– per hectare ter beschikking, in combinatie met het ministerie van Landbouw en Visserij, die 80% van de aanplantkosten bedraagt. De voorwaarden daarbij zijn, in hoofdlijnen, gebruik van de snelgroeiende boomsoorten populier en wilg en oogst van de aangeplante bomen tussen 15 en 25 jaar na aanplant. In de Randstad zijn de mogelijkheden ruimer: daar mag ook van andere snelgroeiende boomsoorten gebruik gemaakt worden, en mag de oogst plaatsvinden tussen 25 en de 40 jaar na aanplant. Met dat latste wordt beoogd om aanleg van bos in de bosarme Randstad extra te stimuleren en zo een bij-

drage te leveren aan de kwaliteit van het landschap.
De aanplant mag niet plaatsvinden ter voldoening aan een bestaande herplantplicht op grond van de Boswet, omdat de beoogde uitbreiding van het bosareaal op die manier natuurlijk niet gerealiseerd zou worden. De zojuist genoemde herplantplicht op grond van de Boswet vormde, naast de financieel-ekonomische aspekten, een tweede belemmering voor de aanplant van snelgroeiend bos met korte omlopen. Tot voor kort betekende aanleg van bos buiten de bebouwde kom automatisch dat het beplante perceel onder de werking van de Boswet kwam te vallen. Dat impliceert een herplantplicht na velling of tenietgaan van de aangeplante bomen, en daarmee een belangrijke beperking in de mogelijkheid om de grond terzijner tijd eventueel weer voor andere doeleinden te gebruiekn. De waarde van de grond daalt daardoor van zo'n 45.000 gulden (als landbouwgrond) tot minder dan 10.000 gulden. De Boswet, die uitstekend funktioneert als middel om het al bestaande bosareaal in stand te houden, vormt op die manier een belemmering voor de aanplant van nieuw bos met een in principe tijdelijk karakter.
Om die belemmering weg te nemen bestaat sinds enkele jaren de mogelijkheid om bij de aanleg van dit soort bossen een ontheffing van de herplantplicht te krijgen. Deze ontheffing moet vooraf bij Staatsbosbeheer worden aangevraagd, en uiteraard moet het hier ook gaan om een nieuwe aanplant, die niet dient ter voldoening aan een bestaande herplantverplichting.
De Boswet vormt dus geen belemmering meer voor de aanplant van tijdelijk bos met een korte omloop. Behalve uit de Boswet kunnen terzijner tijd echter ook uit het bestemmingsplan belemmeringen voortvloeien voor de oogst van het hout en het eventueel weer voor andere doeleinden aanwenden van de grond. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een binnen een agrarische bestemming aangelegd korte-omloopbosje een aantal jaren later in het bestemmingsplan als 'bos' zou worden aangemerkt, waardoor ander gebruik van de grond dan als bosgrond, bijvoorbeeld agrarisch gebruik, verboden wordt. In principe is het leggen van zo'n bosbestemming een autonome bevoegdheid van de gemeentelijke overheid, waartegen alleen langs de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening aangegeven weg bezwaar gemaakt kan worden.
Het leggen van een dergelijke bosbestemming op tijdelijk productiebos, waarvoor de rijksoverheid heel uitdrukkelijk een ontheffing van de herplantplicht heeft verleend, zou voor de betrokken grondeigenaar natuurlijk wel een bijzonder vreemde en ook ongewenste situatie opleveren: van de ene overheid zou hij niet mogen, waar de andere overheid hem juist toestemming voor verleent en waartoe hij op grond van de subsidievoorwaarden ook verplicht is.
Om in deze situatie zoveel mogelijk duidelijkheid te scheppen heeft de rijksoverheid in het Meerjarenplan Bosbouw benadrukt dat zij van mening is dat aanplant van korte omloopbossen met een tijdelijk karakter in het algemeen mogelijk moet zijn binnen een agrarische bestemming en dat deze bestemming vervolgens ook het beste agrarisch kan blijven. De regering vraagt de gemeenten in deze om hun medewerking. Het standpunt van de regering is nog eens bevestigd in een afzonderlijke brief van de minister van Landbouw en Viserij aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
Gezien het bovenstaande mag verwacht worden dat de gevreesde belemmeringen als gevolg van het bestemmingsplan in de praktijk niet zullen voorkomen. Voor 100% is dat natuurlijk niet te garanderen, maar als het toch voorkomt doet zich in principe dezelfde situatie voor als wanneer landbouwgrond wordt bestemd tot bijvoorbeeld woningbouwgrond: de bestemmende overheid zal op de een of andere manier



Populierenbos van ca. 13 jaar oud

ton van den oever bv

boomkwekerijen

Grote voorraad 1- en 2-jarig plantsoen
en bomen 8/10/12/14/16 cm. van:

Populus alba, P. x canescens en P. tremula
Populus nigra en P. x euramericana
Populus berolinensis

'Barn', 'Donk', 'Oxford' en 'Androscoggin'

Salis alba: o.a. 'Chermesina' en 'Sericea'
Salix pentandra
Salix sachalinensis

Ton van den Oever B.V.

Postbus 15
5076 ZG Haaren
Tel. 04117 - 1771
Telex 50961 Tobo

Europaweg 18-20
7742 PN Coevorden
Tel. 05240 - 17280
Telex 50961 Tobo

moeten voorzien in de financiële gevolgen van de bestemmingswijze, die in dit geval tenminste bestaan uit het waardeverschil tussen landbouwgrond en bosgrond.

Alleen houtproductie?

Voor de rijksoverheid is houtproductie de primaire doelstelling van de aanplant van korte-omloopbossen. Voor de grondbezitters zal dat maar zelden het geval zijn. Een snelgroeiend bos met korte omloop is voor hen een van de mogelijkheden om de grond te exploiteren, en in de huidige situatie zal meestal in financieel opzicht niet de meest gunstige zijn.
De subsidies die het Rijk voor de aanplant van snelgroeiend bos verleent maakt het mogelijk om een batig saldo te behalen. Aan de landbouw worden, direct en indirect, per hectare echter aanzienlijk hogere bedragen uit de kollektieve middelen besteed dan aan de bosbouw. Zolang de geldstromen van het EG-landbouwbeleid lopen zoals ze op dit moment lopen, zal het daardoor uit een oogpunt van grondexploitatie alleen vrijwel altijd aantrekkelijker zijn om een landbouwproduct te produceren dan om hout te telen.
Misschien dat het EG-beleid op dit punt in de toekomst wordt gewijzigd, in verband met de grote landbouwoverschotten waarmee de EG wordt gekonfronteerd. In de huidige situatie echter zal een grondeigenaar in het algemeen alleen tot de aanplant van snelgroeiend bos overgaan als er naast houtteelt en grondexploitatie bijkomende motieven zijn voor de aanplant van bos. Zo'n bijkomend motief kan zijn dat het in de bedrijfsvoering van een groter grondbezit goed uit komt een deel van het bezit tijdelijk extensief te beheren, of omdat het fiskaal aantrekkelijker is. Voor inkomsten uit bosexpoitatie kan namelijk desgevraagd vrijstelling van belasting worden verkregen (zg. bosbouwvrijstelling).
In de praktijk blijkt een belangrijk bijkomend motief voor de aanplant van snelgroeiend bos te zijn dat er gronden zijn verworven, die voorlopig niet gebruikt zullen worden voor het doel waarvoor zij zijn aangekocht. Het meest in het oog springende voorbeeld daarbij wordt gevormd door gemeenten die gronden hebben verworven voor woningbouw of industrievestiging maar die daar door de tegenvallende ekonomische ontwikkelingen voorlopig geen emplooi voor hebben.
Vaak worden die gronden al een tijd lang om niet of tege zeer lage vergoedingen uitgegeven in agrarisch gebruik. Een risiko daarbij is echter dat er, ongewild, toch een pachtsituatie met een langdurig karakter ontstaat. Bij aanplant van snelgroeiend bos bestaat dat gevaar niet; met een goed beplantingsplan kan binnen tien jaar na aanplant bovendien een bos ontstaan dat, terwijl het toch voldoet aan de produktiedoelstellingen waarvoor de subsidies verstrekt worden, aantrekkelijk is voor rekreatief medegebruik.
Wanneer de grond in een later stadium nodig wordt voor woningbouw of industrievesting, kan de gemeente in vrijheid beslissen over het vellen van het bos. Eventueel kan een deel van het bos worden gehandhaafd als een eerste groenvoorziening bij een te bouwen woonwijk, of als een afschermende beplanting rond een aan te leggen industrieterrein.
Een opmerkelijk punt is dat er organisaties zijn zoals de Nationale Hooutbank die houtproductie als doelstelling hebben en die bereid zijn de exploitatie van snelgroeiend bos op terreinen van derden geheel over te nemen. Ziij geven daarbij eventueel een vergoeding voor het gebruik van de grond. De grondeigenaar, bijvoorbeeld een gemeente, kan daarmee over bos voor rekreatief medegebruik beschikken zonder dat dat extra kosten met zich brengt of financiële risiko's oplevert, afgezien natuurlijk van de kosten van het in de grond geïnvesteerde kapitaal.



Snelgroeiend hout als onderdeel van een landbouwbedrijf

15.000 ha?

Aan het begin van dit artikel was aan de orde dat 15.000 ha aan te leggen snelgroeiend bos met korte omlopen een hele oppervlakte lijkt.
Uit een oogpunt van landschapsbehoud zou men zich zelfs zorgen kunnen maken over het overal verschijnen van snel oprijzende populierenbossen in het mooie, open Hollandse landschap. Zo'n vaart zal dat niet lopen. De subsidieregelingen bevatten een toekomstkriterium, op grond waarvan het mogelijk is een subsidie te weigeren wanneer de aanplant grote landschappelijke schade teweeg zou brengen. Bovendien groeien deze bossen misschien wel snel, maar de aanplant ervan komt nog maar langzaam op gang. Tot op heden is voor ca 400 ha subsidie aangevraagd. Het ziet ernaar uit dat het tempo waarin de aanvragen binnenkomen toeneemt, maar aan de ruim 1000 ha per jaar die nodig is om rond het jaar 2000 een oppervlakte van 15.000 ha aangelegd te hebben, zijn we voorlopig nog niet toe.
De subsidieregeling, waarmee de aanplant gestimuleerd wordt, loopt vooralsnog tot mei 1988. Na een evaluatie van de met de regeling opgedane ervaringen zal vervolgens worden besloten of, en op welke wijze, de regeling zal worden voortgezet.
Veel zal daarbij afhangen van de mate waarin door partikulieren en lagere overheden van de regeling gebruik is gemaakt.

(Artikel overgenomen uit: 'Groen', 1986 nr. 12)