

Advies van de Commissie Bosuitbreiding: 'Goede gronden voor nieuw bos'

Op 14 januari 1993 heeft de Commissie Bosuitbreiding haar advies uitgebracht aan de staatssecretaris van LNV, en de ministers van VROM en EZ. Het advies, met de titel 'Goede gronden voor nieuw bos', gaat over de bosuitbreiding in Nederland voor de komende 25 jaar. De commissie heeft als taakstelling geformuleerd, de realisering van 50.000 ha extra bos, naast het reeds lopende bosuitbreidingsprogramma. De commissie onder voorzitterschap van de heer F.C. Rauwenhoff adviseert de bewindslieden het nemen van een groot aantal maatregelen om condities te scheppen waaronder de particuliere sector kan participeren in bosaanleg. Een samenvatting van de belangrijkste voorstellen.

Probleemstelling

De commissie heeft een uitgebreide analyse van de problemen achterwege gelaten. Voor de meesten die bekend zijn binnen de bosbouwsector is een dergelijke probleemanalyse ook niet nodig om door de commissie direct geïntroduceerd te worden, de belemmeringen ten aanzien van de bosuitbreiding in Nederland zijn bekend: de financiering is het belangrijkste struikelblok. Vanuit de overheid en het houtverwerkende bedrijfsleven wordt al jaren gepleit voor een groter areaal bos in Nederland. Sinds enkele jaren wordt bosaanleg ook gezien als milieumaatregel. Door het minis-

terie van VROM wordt in dit kader eveneens gepleit voor extra bos. De positie van de rijksschatkist vormt echter een belemmering: het onderdeel 'bosbouw' binnen de rijksbegroting is onlangs getroffen door een belangrijke bezuiniging. Het rijk trekt steeds minder geld uit voor de sector. Ook bij de provinciale en gemeentelijke overheid kampt men met bezuinigingen. Daarnaast is bekend dat de particuliere sector nauwelijks geld steekt in bosaanleg omdat het een verliesgevend investering is. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- hoge grondprijzen;
- vermogensverlies door de waardedaling van landbouwgrond na bebossing (van f 25.000 tot f 50.000 per ha naar f 5.000 tot f 10.000 per ha);
- geringe (hout)opbrengsten, waardoor in combinatie met de eerste twee punten geen rendabele exploitatie mogelijk is;

De commissie komt dan ook tot de conclusie dat alleen een goede samenwerking tussen de overheid en de particuliere sector tot succes kan leiden. Gedeeltelijke financiering door de EG en nationale overheid zal nodig zijn. Als hiervoor niet de financiële ruimte wordt gemaakt, zal het bos er niet komen. De financiële ruimte mag volgende de commissie geen bezwaar zijn want 'ook het voortzetten van landbouw op dezelfde hectares kost geld' en 'we hebben in Nederland bovendien meer behoefte aan bos dan aan graan'.

Welke voorwaarden denkt de commissie te scheppen om deze samenwerking tot een succes te maken en de taakstelling van 50.000 ha extra bos in een periode van 25 jaar te realiseren? De commissie is uitgegaan van de volgende perspectieven, waarvoor, zo schrijft zij, 'politieke en bestuurlijke moed' nodig is.

Perspectieven

Als de overheid meer bos wil realiseren uitgaande van een andere financieringsstructuur, zoals een belangrijke bijdrage vanuit de particuliere sector, moet volgens de commissie aan drie voorwaarden worden voldaan:

- een gecombineerde inzet van instrumenten vanuit verschillende invalshoeken ('multi solution' benadering);
- een financiële beloning voor de beheerders van bos i.v.m. de functies die het bos vervult. Met andere woorden: bosuitbreiding is mede afhankelijk van de uiteindelijke reactie van de rijksoverheid op de voorstellen van de Commissie Functiebeloning;
- een verandering van de omstandigheden waaronder bosaanleg moet plaatsvinden (ruimtelijke ordening, onzekere subsidies, hoge grondprijzen, lage exploitatiesaldi en onbekendheid met bosbeheer), waardoor het aanleggen van bos aantrekkelijker wordt.

Voor wat dit laatste punt betreft doet de commissie een algemene aanbeveling om met betrekking tot de ruimtelijke inpassing

■ *De taakstelling van de Commissie Bosuitbreiding omvat de aanleg van 30.000 ha bos op landbouwbedrijven en 20.000 ha bos in de woonomgeving. Deze bosuitbreiding vormt een aanvulling op al bestaande plannen.*

van bos, in de toekomst expliciet het 'ja, tenzij' beginsel te hantieren. Alleen bij zwaarwegende belangen zou van bosaanleg kunnen worden afgezien. Zo moet bijvoorbeeld afgestapt worden van 'het idee dat landschappen die open zijn dat in alle gevallen moeten blijven'.

Taakstelling

De taakstelling van 50.000 ha is door de commissie als volgt ingevuld. Door de aanleg van bos op landbouwgronden, dat gezien moet gaan worden als een volwaardig alternatief voor de huidige landbouwkundige bedrijfsvoering, denkt de commissie dat 30.000 ha realiseerbaar is. Hierbij wordt gedacht aan tijdelijk bos met zeer korte omlopen van bijvoorbeeld 7 jaar, tijdelijk bos met omlopen van 15-20 jaar en permanent bos. Welke aandeel van deze 30.000 ha permanent of tijdelijk zal zijn, is open gelaten, maar de commissie geeft de voorkeur aan blijvend bos gezien het multifunctionele karakter.

Naast bos op landbouwgronden wordt 20.000 ha blijvend, multifunctioneel bos voorgesteld in de woonomgeving: 7.500 ha als compensatie voor bos dat gekapt wordt ten gevolge van bestemmingsplanwijzigingen, 5.000 ha nieuw aan te leggen landgoederen en 7.500 ha aan te leggen in combinatie met de realisering van woonbebouwing. Per categorie aan te leggen bos zijn hierna de belangrijkste aanbevelingen van de commissie weergegeven die de voorwaarden dienen te scheppen voor realisering.



Bos op landbouwbedrijven

De recente aanpassing van het EG-landbouwbeleid biedt goede mogelijkheden voor bebossing op landbouwbedrijven. Om landbouwers te interesseren voor de aanleg van tijdelijk bos is het van groot belang om van overheidswege zekerheid te scheppen voor de toekomst ten aanzien van een onbelemmerd beheer gericht op houtoogst. Het is hierbij wenselijk dat de gezamenlijke overheden (oa. in overleg met VNG en IPO) verklaren dat een dergelijk beheer mogelijk is zon-

der vergunningen. Gemeenten kunnen dit waarborgen door het afsluiten van publiek-private overeenkomsten met boeren.

Tijdelijk bos met zeer korte omlopen

Dit type bos zou moeten voorzien in hout dat geschikt is voor de energie-opwekking en voor industriële doeleinden. Energie-opwekking uit hout, eventueel in combinatie met afvalhout en resthout is CO₂-neutraal, relatief schoon en kan duurzaam worden geproduceerd. De verwachting



is dat deze vorm van energie-opwekking, mede door de recente heffingen op fossiele brandstof, prijstechnisch mogelijk is. Deze vorm van bosbouw of wellicht kan men beter spreken over landbouw, valt nu niet onder de huidige EG-Steunregeling Akkerbouw. Om boeren te interesseren voor deze vorm van houtteelt adviseert de commissie de minister van LNV in Brussel te bepleiten dat bebossing voor dit doel, financieel wordt bevoordeeld ten opzichte van braaklegging zonder bebossing.

Tijdelijk bos met omlopen van 15-20 jaar

Het bebossen van akkerbouwgronden door boeren op basis van de set-aside regeling heeft met name in het noordoosten van Nederland een behoorlijke omvang aangenomen. Na een aanvankelijk succes is door het ministerie van LNV de jaarlijkse premie per ha verlaagd en de duur waarop de hoogte van dit

bedrag gegarandeerd werd terug gebracht van 5 jaar naar 1 jaar. Als gevolg hiervan is de belangstelling voor het bebossen van landbouwgronden bijna geheel verdwenen. De commissie stelt voor op basis van de EG-Steunregeling Bosbouw, boeren die tijdelijk bos aanleggen een inkomenssteun van f 1.500 per ha te verstrekken voor een periode van 15 jaar. Behalve dat deze premie iets hoger is dan ten tijde van de laatste periode van de set-aside regeling (f 1.300 - f 1.500 per ha) is de duur van 15 jaar van grote betekenis. Het schept immers zekerheid met betrekking tot het inkomen voor een langere periode.

De commissie gaat er hierbij vanuit dat de huidige financiële steun voor bebossing en de EZ-premie van f 3.000 per ha worden gehandhaafd.

Blijvend bos

Op basis van de EG-Steunregeling Bosbouw wordt het mogelijk

■ *Bosbouw moet als volwaardig alternatief voor de huidige bedrijfsvoering gezien worden; overheden moeten gezamenlijk verklaren dat beheer en oogst van bos op landbouwbedrijven zonder vergunningen mogelijk is.*

landbouwgrond met steun van de rijksoverheid te bebossen met permanent bos. Hierbij doet zich het al eerder gesignaleerde probleem voor: waardedaling van grond tengevolge van de herplantplicht op grond van de Boswet. Mede in dit licht adviseert de commissie een inkomenssteun van f 1.800 per ha gedurende een periode van 20 jaar, met behoud van de bestaande regelingen ten aanzien van de bebossingskosten. Daarnaast wordt gepleit voor fiscale maatregelen zoals het van toepassing verklaren van de vrijstelling inkomstenbelasting voor bos op landbouwgronden, in ieder geval voor permanent bos. Hiermee zou dan ook de onduidelijkheid worden weggenomen over het al dan niet belastbaar zijn van subsidies en uitkeringen voor bosaanleg en inkomenssteun. Daarnaast geeft de commissie de bewindslieden van LNV en Financiën in overweging de fiscale voordelen in het kader van de NSW-landgoederen te laten gelden voor permanent bos in het algemeen.

Bos in de woonomgeving

Naast bosuitbreiding op landbouwgronden wil de commissie meer permanent multifunctioneel bos aanleggen in de woonomgeving. In totaal 20.000 ha, te realiseren vanuit een drietal invalshoeken.

Compensatie voor bos dat gekapt wordt

De commissie wil dat bos dat gekapt wordt op grond van een goedgekeurd bestemmingsplan, in de verhouding van tenminste

■ *In combinatie met fiscale maatregelen zouden agrariërs gedurende een langere periode (15 resp. 20 jaar voor tijdelijk en blijvend bos) inkomenssteun moeten krijgen. Het animo voor bebossing van landbouwgrond kan dan weer toenemen.*

1:1 gecompenseerd wordt. Eigenlijk is dit geen voorstel voor het realiseren van extra bos. In feite wordt gepleit voor het dichten van een lacune die is ontstaan door een onvoldoende afstemming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op de Boswet, waardoor er jaarlijks 300 ha bestaand bos verdwijnt, door onvoldoende compensatie. Door deze gang van zaken moet door het rijk een extra zware inspanning worden geleverd via het huidige bosuitbreidingsprogramma.

Over een periode van 25 jaar zou op deze wijze 7.500 ha bos gecompenseerd worden, maar er is dus geen sprake van extra bos. Op zich is het natuurlijk wel een goed advies want het levert een betere basis voor de bosuitbreiding in het algemeen.

Bos op nieuwe landgoederen

Door het treffen van fiscale maatregelen en gebruik te maken van de EG-Steunregeling Bosbouw (ca. f 400 per ha inkomenssteun per jaar voor niet-agrariërs), naast de reguliere bebossings-subsidie wordt verwacht dat particulieren gaan investeren in de aanleg van 'landgoederen nieuwe stijl'. Voor wat de fiscale maatregelen betreft adviseert de commissie de fiscale wetgeving van de huidige NSW-landgoederen ook van toepassing te verklaren op nieuw aan te leggen landgoederen. Dit geeft een aantal faciliteiten ten aanzien van de onroerend-goed belasting, de vermogensbelasting en de successierechten. In dit verband is ook een meer algemeen fiscaal voorstel van de commissie interessant, namelijk het laten vervallen



van de overdrachtsbelasting bij de verwerving van gronden ten behoeve van bosaanleg. Of deze maatregelen voldoende zijn zal moeten blijken. Een belangrijk probleem, namelijk de waardedaling van de grond, wordt hiermee niet opgelost.

Bos in combinatie met woningbouw

Voor het aanleggen van bos in de woonomgeving heeft de commissie een aantal mogelijkheden genoemd die als kansrijk worden beschouwd. Door een 'verfijning' van het Gemeentefonds waarbij het een aanpassing van de huidige uitkeringssystematiek betreft, zou de financiering voor de aanleg van bos in combinatie met woningbouw aantrekkelijker worden. Op deze wijze verwacht men 2.500 ha te kunnen realiseren. Het tweede voorstel betreft de aanleg van bos in combinatie met vrije sector woningen. Voor iedere hectare woningbouw zou op deze wijze 5 ha bos te finan-

cieren zijn. Gezien de huidige vraag naar luxe woningen lijkt dit een reëel voorstel. Het probleem zou de voorfinanciering kunnen zijn, er zal immers een wervend karakter uitgaan van bos dat reeds een aantal jaren (5 à 10 jaar) voor de bouw van de woningen is aangelegd. De commissie denkt echter maar 500 ha op deze wijze te kunnen realiseren. Ondanks het beginsel dat alles helpt, lijkt dit toch weinig substantieel. De vraag is of hier geen sprake is van een onderschatting van de mogelijkheden.

Het derde en vierde voorstel zijn gedurfd. Het gaat om het bouwen in bestaand bos en als compensatie daarvoor het aanleggen van nieuw bos in meervoud. Gedacht wordt aan bosaanleg als compensatie voor bouwen in Randstadgroenstructuur-bossen en in bestaand bos buiten de Randstadgroenstructuur. Door de mogelijkheid te bieden in een klein deel van de Randstad-



■ *Er zijn situaties denkbaar dat bouw van woningen in bestaand bos wordt toegestaan in ruil voor de aanleg van een veelvoud bos elders, zo stelt de Commissie Bosuitbreiding.*

groenstructuur-bossen hoogwaardige woningbouw toe te staan zou uit de opbrengsten van grondverkoop elders in de Randstad nieuw bos aangelegd kunnen worden in een verhouding van 1:10. Het bebouwen van 300 ha bos zou op deze wijze de aanleg van 3.000 ha (extra) bos mogelijk moeten maken. Op welke wijze en volgens welk wettelijk kader dit idee ten uitvoer zou moeten worden gebracht is niet nader uitgewerkt. De ministeries van LNV en VROM wordt gevraagd dit idee uit te dragen, de provincies en gemeenten om het idee nader uit te werken en de uitvoering ruimtelijk mogelijk te maken. Wat het bouwen in bestaand bos buiten de Randstad-groenstructuur betreft, is de commissie van oordeel dat kleine

gedeelten met een lage natuurwaarde bestemd kunnen worden voor hoogwaardige woningen. Door compensatie met een factor 25 zou op deze wijze door het 'opofferen' van 60 ha bestaand bos 1.500 ha nieuw bos kunnen worden gefinancierd. De commissie roept de bewindslieden van LNV en VROM en de provincies en gemeenten op, om samen met de marktsector, hiervoor een plan op te stellen.

Ondersteunende maatregelen

De commissie heeft een aantal algemeen ondersteunende maatregelen voorgesteld. Deze liggen in de sfeer van de fiscale faciliteiten, het creëren van voorwaarden voor financiële participatie vanuit het bedrijfsleven, een versterking van de bedrijfskolom hout en het verbeteren van de voorlichting aan nieuwe bouseigenaren.

Voor wat de fiscale voorstellen

betreft zijn deze in hoofdlijnen reeds besproken. Om de grote energieverbruikende bedrijven te interesseren voor medefinanciering van bosaanleg als milieu-maatregel (CO₂-vastlegging), is het noodzakelijk hiervoor vanuit de regering de nodige condities te scheppen. In dit verband stelt de commissie voor het effect van de CO₂-vastlegging bijvoorbeeld te verrekenen met de heffingsgrondslag van de Wet Algemene Bijdragen Milieuheffing (WABM) of met de emissieplafonds die in vergunningen zijn opgenomen. Een dergelijk voorstel scheidt de basis voor een vrijwillige bijdrage van de industrie à la de SEP via de stichting Face. Om nieuwe bouseigenaren te interesseren voor de bosbouw en de verwerking van hout beveelt de commissie een krachtige bedrijfsvoorlichting aan en pleit er voor hierbij uit doelmatigheidsoogpunt aansluiting te zoeken bij de landbouwvoorlichting.

Ten slotte

De voorstellen van de commissie bieden een goede basis voor de extra bosuitbreiding. Het aandragen van een oplossing voor de waarde-vermindering van de grond ten gevolge van bebossing had deze basis nog aanzienlijk kunnen versterken. Het treffen van een fiscale maatregel om deze waardevermindering versneld af te schrijven als ware het een milieu-investering, had wellicht een oplossing kunnen zijn. Maar misschien is de commissie van oordeel geweest dat voor een dergelijk voorstel geen politiek draagvlak aanwezig is.

Met name de voorstellen ten aanzien van het bebossen van landbouwgrond lijken perspectief te bieden. Het is dan wel zaak de voorstellen als één pakket te zien en er niet te hooi en te gras een aantal voorstellen uit over te nemen, of uit te werken in afgezwakte vorm. Dit geldt temeer omdat een van de uitgangspunten van deze commissie is geweest dat er een behoorlijke vergoeding komt voor het beheer, zoals voorgesteld door de Commissie Functiebeloning. Ten aanzien van een aantal voorstellen is bovendien inderdaad 'politieke en bestuurlijke moed nodig', omdat er sprake is van een trendbreuk, zoals het voorstel om woningen te bouwen in bestaand bos. Ook is duidelijk dat ondanks het feit dat er nu voorstellen zijn aangedragen om voorwaarden te scheppen voor participatie vanuit de particuliere sector, het bos er niet komt zonder substantiële rijksbijdrage en EG-bijdrage. Een publiek-private samenwerking vraagt een soepele opstelling van beide kanten om te komen tot creatieve oplossingen en om slagvaardig in te kunnen spelen op wensen vanuit de markt. Dit betekent met name meer dan tot nu toe marktgericht denken.

Hiervoor is het noodzakelijk dat bij het rijk het besef doordringt dat duidelijkheid en continuïteit in beleid en regelgeving hiervoor de basis vormen. Als voorbeeld geldt de voortdurende onduidelijkheid over het subsidiestelsel. Het in het kader afgedrukte be-

richtje, verschenen op 22 december 1992, is een voldoende illustratie over wat er in de praktijk plaats vindt.

Alleen op grond van zekerheid kunnen investeerders lange-termijn plannen opstellen en afwegingen maken.

Overzicht taakstelling Commissie Bosuitbreiding

Bos op landbouwgrond:		30.000 ha
* tijdelijk bos, zeer korte omloop	-	
* tijdelijk bos, korte omloop	-	
* permanent bos	-	
Bos in de woonomgeving:		20.000 ha
* compensatie voor gekapt bos	7.500	
* nieuwe landgoederen	5.000	
* combinatie met woningbouw		
- 'verfijning' Gemeentefonds	2.500	
- in combinatie met luxe woningen	500	
- compens. bouwen in RSG-bossen	3.000	
- compens. bouwen in bos buiten RSG	1.500	
Taakstelling voor 25 jaar:		50.000 ha

Mededeling aan boseigenaren

Per 1 januari 1993 zal de opgeschorte "Regeling bijdragen bos en landschapsbouw 1991" niet worden heropend.

Dit betekent dat tot een nader te bepalen tijdstip géén aanvragen (en beheersplannen) kunnen worden ingediend voor het verkrijgen van bijdragen op grond van deze regeling.

De opschorting is niet van toepassing voor de onderdelen "Bepalen van de voedingsstoffenhuishouding" en "Toedienen van nutriëntengiften".

In de loop van januari 1993 zal wel een afzonderlijke subsidieregeling ter stimulering van de samenwerking in de bosbouw worden opgesteld die toegankelijk is voor alle boseigenaren.

Vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van het Bosschap zullen op korte termijn rond de tafel gaan zitten om te komen tot een voorstel op welke wijze de voor het jaar 1993 beschikbare middelen het beste kunnen worden ingezet.

Duidelijkheid en continuïteit in beleid en regelgeving zijn vereist om de particuliere sector aan te zetten tot bosuitbreiding. Berichtje van 22 december 1992 waarin boseigenaren wordt meegedeeld dat de opgeschorte 'Regeling bijdragen bos en landschapsbouw 1991' per 1 januari 1993 niet wordt heropend.