

Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud



Vergaderjaar 1990–1991

21 517

Tropisch Regenwoud

Nr. 2

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW,
NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 maart 1991

Hierbij bieden wij U, mede namens de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Buitenlandse Zaken alsmede de Staatssecretaris van Economische Zaken het regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud aan.

In het regeringsstandpunt wordt na een algemene inleiding over het karakter en de betekenis van het tropisch regenwoud, het beleid voor de komende jaren ten aanzien van het tropisch regenwoud geïntroduceerd. Het beleid wordt uiteengezet in negen hoofdlijnen.

Aan dit regeringsstandpunt is een voorlopig regeringsstandpunt voorafgegaan. Dit voorlopig standpunt is om advies voorgelegd aan een aantal adviesraden en maatschappelijke groeperingen en ter kennisneming toegezonden bij brief van 20 maart 1990 (II, '89-'90, 21 517, nr. 1).

De resultaten van de advisering staan op beknopte wijze weergegeven in het afzonderlijk overzicht dat bij het regeringsstandpunt is gevoegd.

Het in het regeringsstandpunt verwoorde beleid zal zowel nationaal als internationaal worden uitgedragen.

In 1993 zullen ondergetekenden een evaluatie van het beleid doen uitvoeren en het resultaat ervan aan U doen toekomen.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. D. Gabor

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

Vergaderjaar 1990-1991

21 517

Tropisch regenwoud

Nr. 3

REGERINGSSTANDPUNT

	Pagina
INHOUD	
DEEL A: SAMENVATTING	5
DEEL B: REGERINGSSTANDPUNT TROPISCH REGENWOUD	13
1. Inleiding	13
2. Beschrijving en functies van het tropisch regenwoud	15
2.1. Situatie en karakter	15
2.2. Functies van het tropisch regenwoud	17
3. Gebruik van het tropisch regenwoud en gevolgen daarvan	19
3.1. Algemeen, de begrippen gebruik en duurzaamheid	19
3.2. Huidig gebruik	20
3.3. Gevolgen van het gebruik	21
4. Sociaal-economische context	23
4.1. Algemeen	23
4.2. Specifieke aspecten	23
5. Vigerend beleid	27
5.1. Vigerend nationaal en EG-beleid	27
5.2. Internationale organisaties en verdragen	31
6. Beleidsstandpunt	33
6.1. Beleidsdoel	33
6.2. Hoofdpijnen van beleid	35
7. Toelichting op en uitwerking van hoofdpijnen van beleid	37
7.1. Algemeen	37
7.2. Concrete activiteiten en maatregelen	37
7.3. Financieel en personeelsoverzicht	62
Annex: Overzicht van Nederlandse activiteiten in kader van EG, ITHO en FAO/TFAP	65
DEEL C: BIJLAGEN BIJ REGERINGSSTANDPUNT TROPISCH REGENWOUD	71
Bijlage 1: Overzicht van het bosareaal, de ontbossing en sociaaleconomische gegevens van de belangrijkste landen met tropisch regenwoud	72
Bijlage 2: Overzicht van het per land aangewezen beschermd tropisch regenwoud	73
Bijlage 3: Beschrijving van het tropisch regenwoud	74
Bijlage 4: Functies en waarden van tropische regenwouden	77
Bijlage 5: Gebruik van het tropisch regenwoud en de gevolgen daarvan	82

Bijlage 6: De produktie en het gebruik van tropisch hout	94
Bijlage 7: Internationale organisaties	109
Bijlage 8: Advies van de achtste afdeling van de Raad van State betreffende regelgeving met betrekking tot het gebruik van tropisch hardhout	113
DEEL D: OVERZICHT RESULTATEN ADVISERING	119
Deel 1: Hoofdpijnen resultaten advisering	120
Deel 2: Samenvattingen van de adviezen	130

DEEL A: SAMENVATTING

1. Inleiding

Op grote schaal vindt thans aantasting plaats van het natuurlijk milieu. In dit kader zijn de ontwikkelingen in en om de tropische regenwouden zeer verontrustend. Tropische regenwouden behoren tot de meest bedreigde ecosystemen ter wereld. Vele gebieden, waar het tropisch regenwoud verdwenen is, zijn sterk gedegradeerd.

De regering voelt zich medeverantwoordelijk voor het aandragen van oplossingen voor dit mondiale probleem. De ontwikkelingen in de tropenlanden en de industrielanden beïnvloeden elkaar wederzijds. De regering is zich ervan bewust dat de problematiek verbonden aan de tropische regenwouden zeer complex is, maar juist daarom om een gecoördineerd, samenhangend overheidsbeleid vraagt.

2. Het tropisch regenwoud

Naar schatting resteren nog ca. 1,2 miljard ha tropisch regenwoud, voornamelijk verdeeld over drie regio's.

Tropische regenwouden zijn zeer complexe natuurlijke levensgemeenschappen met een ongekennde verscheidenheid aan plante- en diersoorten. Deze soortenrijkdom is nog maar ten dele in kaart gebracht. Het ecosysteem van een tropisch regenwoud functioneert hoofdzakelijk in een gesloten kringloop. In het tropisch regenwoud is een enorme biomassa opgeslagen.

Tropische regenwouden bezitten naast een hoge natuurwaarde vele immateriële en materiële functies.

Bij functies, die het gebruik door de mens aanduiden, wordt bedoeld op een wijze van gebruik, die past binnen het oorspronkelijke, natuurlijke ecosysteem, dit intact laat, en niet leidt tot teruggang van het aantal soorten. Aangetaste bossen hebben ingeboet aan natuurwaarden, maar kunnen bij een gericht beheer van groot belang zijn voor de CO₂-huishouding, de bescherming van het milieu ter plaatse, voor de lokale bevolking, voor de grondstoffenvoorziening en als mogelijke inkomstenbron.

Natuurwaarde. Men schat, dat 50% tot 90% van alle op aarde levende soorten in het tropisch regenwoud voorkomen. Deze soorten vormen een levensgemeenschap van zeer functionele en vaak zeer verfijnde relaties. De ecosystemen evolueren nog steeds.

Regulatiefunctie. Tropische regenwouden reguleren het microklimaat, het plaatselijk klimaat, spelen een rol in mondiale circulaties, voorkomen erosie, houden water vast en zorgen voor voortdurende beschikbaarheid van zoet water.

Genenreservoir (reservoirfunctie). Behoud van genendiversiteit is onder meer van belang voor de farmacologie en de gewasveredeling in land-, tuin- en bosbouw.

Toerisme. Het tropisch regenwoud biedt attracties voor het toerisme.

CO₂. Het tropisch regenwoud bindt grote hoeveelheden atmosferische CO₂. Aantasting van het tropisch regenwoud verstoort de atmosferische CO₂-evenwichtssituatie.

Woongebied (draagfunctie). Tribale inheemse volken zijn afhankelijk van het complexe ecosysteem. Het gaat om tientallen miljoenen mensen. *Bosprodukten (produktiefunctie).* Bosprodukten zoals hout, latex, rotan, bamboe, harsen, oliën, specerijen en vlees worden gewonnen door inheemse volken, ook worden ze commercieel geëxploiteerd. Commerciële exploitatie leidt tot aantasting en bij de huidige praktijken veelal tot vernietiging van het regenwoud. Duurzame houtproductie- en beheersystemen zijn nog nauwelijks in praktijk gebracht.

Armoede, snelle bevolkingstoename, ongelijke verdeling van grond, produktiemiddelen en welvaart en o.m. gebrek aan werkgelegenheid leiden er toe dat de maatschappelijke betekenis van het regenwoud op langere termijn en de directe en indirecte gevolgen van verdwijnen of beschadiging van het regenwoud slechts een ondergeschikte rol spelen bij het huidige handelen in de landen waar het tropisch regenwoud voorkomt.

Officiële FAO-cijfers uit 1980 geven aan dat naar schatting 9 miljoen ha tropisch regenwoud per jaar verdwijnt.

De voorlopige resultaten van de FAO Forest Resources Assessment 1990 laten een veel ernstiger beeld zien. De jaarlijkse ontbossing in de tropen, dus inclusief het regenwoud, wordt nu geschat op 17 miljoen ha op een totale oppervlakte van 1,2 miljard ha. Bovendien treedt daarnaast bosdegradatie op over grote oppervlakten.

De gevolgen van de ontbossing en aantasting zijn ingrijpend en grotendeels onherstelbaar. Plante- en diersoorten, hele ecosystemen, verdwijnen.

Inheemse volken worden direct in hun huidige bestaan bedreigd. Waar het bos verdwijnt komt plaatselijk ernstige erosie voor en worden klimaatsfactoren ongunstig beïnvloed. Gedegreerde landschappen en overstromingen, achteruitgang van de bodemvruchtbaarheid, e.d. zijn het gevolg. Vooral als gevolg van erosie en plaatselijke wijzigingen in de vochthuishouding verslechtert de uitgangspositie van toekomstige generaties. De bron voor de voorziening van tropisch hardhout en andere bosprodukten raakt uitgeput.

De aantasting en ontbossing zijn het gevolg van het huidige gebruik. Veruit de belangrijkste aantasting van het tropisch regenwoud is ontginning, veelal door verbranding ten behoeve van (tijdelijke) landbouw. Daarbij komen grote hoeveelheden CO₂ vrij. Ca. 80% van de ontbossing wordt daaraan toegeschreven. Achterliggende oorzaken van dit proces zijn onder meer armoede, grote bevolkingsdruk en gebrek aan werkgelegenheid.

Andere directe oorzaken die een rol spelen bij de bosaantasting zijn de aanleg van infrastructurele werken, zoals wegen en krachtcentrales, het delven van delfstoffen en de commerciële houtwinning.

De houtwinning houdt bij de huidige praktijk nagenoeg geen rekening met de behoefte aan continuïteit – ook in de toekomst – van het aanbod en met de andere functies van het bos. De exploitatie wordt veelal gevolgd door ontginning bij gebrek aan een weloverwogen landgebruiksplanning en een daarop gebaseerd adequaat duurzaam bosbeheer.

3. Vigerend beleid

Het Meerjarenplan Bosbouw formuleert een beleid onder meer gericht op opvoering van de zelfvoorzieningsgraad van hout en op uitbreiding van het Nederlandse bosareaal.

In het Natuurbeleidsplan worden tropische bossen als speciaal aandachtsveld genoemd. In dit kader zal blijvend aandacht worden besteed aan de bescherming van tropische regenwouden.

In het Nationaal Milieubeleidsplan worden doelstellingen verwoord onder meer met betrekking tot een mondiaal evenwicht tussen bebossing en ontbossing op zo kort mogelijke termijn en een bosuitbreiding vanaf 2000. Deze doelstellingen zijn nader geconcretiseerd tijdens de internationale conferentie voor milieu ministers, november 1989, waar is afgesproken dat moet worden gestreefd naar een netto groei wereldwijd van het bosbestand met 12 miljoen ha per jaar, te bereiken in het begin van de volgende eeuw.

Binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking richt het bosbouwbeleid zich in hoofdzaak op tegengaan van ontbossing en landdegradatie; bevorderen van rationeel en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen; op ecologisch verantwoorde wijze voorzien in de behoeften aan bos- en boomproducten van de plaatselijke bevolking, inclusief de armen in de steden; en behoud van biologische diversiteit.

Het Tropenbosprogramma moet een impuls geven aan het tropisch bos onderzoek. Bosbouwonderwijs speciaal gericht op deelnemers uit ontwikkelingslanden wordt gegeven door de LUW, ITC en IAC.

Nederland is lid van vele internationale organisaties en heeft meerdere verdragen ondertekend die invloed (kunnen) hebben op het behoud van de bossen in de tropen.

Het Tropical Forestry Action Plan (TFAP), waarvan de FAO met de coördinatie is belast, wordt beschouwd als het operationele raamwerk voor wereldwijde actie op het gebied van tropische bossen en bosbouw. Het plan is tot stand gekomen op initiatief van FAO, UNDP, World Resource Institute en de Wereldbank.

De World Conservation Strategy (WCS) is in 1980 door de IUCN in samenwerking met UNEP, WWF, UNESCO en FAO ontwikkeld. Wat betreft het tropisch regenwoud wordt de nadruk gelegd op een duurzaam gebruik in ecologische zin.

De Internationale Tropisch Hout Overeenkomst (ITHO) biedt de mogelijkheid om in gezamenlijk overleg tussen producenten- en consumentenlanden te komen tot richtlijnen voor een duurzame houtproductie.

Het Man and Biosphere (MAB) programma van UNESCO richt zich op de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen.

De World Heritage Convention, aangenomen door de algemene ledenvergadering van UNESCO, beoogt het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld veilig te stellen (Nederland is nog geen partij).

De Convention on International Trade of Endangered Species (CITES) biedt de mogelijkheid om boomsoorten uit het tropisch regenwoud onder dit verdrag te rangschikken en daarmee de handel erin tegen te gaan.

De Wereldbank en de Regionale Ontwikkelingsbanken spelen een zeer belangrijke rol bij de financiering van projecten in en om tropische regenwouden.

Het Special Program for Developing Countries (SPDC) van de International Union for Forest Research Organisations (IUFRO) dient als een coördinerend mechanisme voor onderzoek in de tropen.

Onlangs heeft de Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) bosbouwonderzoek in haar mandaat opgenomen.

4. Beleidsoverwegingen

De regering acht de volgende zaken van cruciaal belang voor de oplossing van de problematiek.

Politiek en maatschappelijk draagvlak in de tropen

Overheden in de betrokken landen ontbreekt het in concrete gevallen veelal aan voldoende informatie m.b.t. de feitelijke betekenis van tropische regenwouden om met overtuiging politieke koerswijzigingen in te zetten en door te voeren.

Aanwezigheid van voldoende bestuurkracht bij overheid en motivatie bij de bevolking

Formeel berust de zeggenschap over het tropisch regenwoud bij de nationale overheden. Het feitelijk gebruik van het tropisch regenwoud wordt in de praktijk echter bepaald door een beperkt aantal groeperingen zoals exploitatiemaatschappijen, grootgrondbezitters en tot op zekere hoogte de landloze boeren.

Aanwezigheid van een voldoende krachtige bestuursstructuur en van de bereidheid om de processen te sturen, om ongewenste machts- en bezitsstructuren te doorbreken en om ongewenste vermenging van belangen op te heffen, is een belangrijke voorwaarde om daadwerkelijk de opgang zijnde processen te kunnen ombuigen. Bovendien is daar de medewerking van de lokale bevolking voor nodig.

Wetgeving en wetshandhaving

Wetgeving en wetshandhaving zijn zowel primaire voorwaarden als belangrijke instrumenten voor een zorgvuldiger beleid inzake de tropische regenwouden.

Mogelijkheden om anderszins in de korte termijn behoefte van de lokale bevolking en overheden te voorzien

Het ombuigen van de processen i.c. de exploitatie en ontginning van het ongestoorde bos lijkt slechts mogelijk, als op andere wijze wordt voorzien in de korte termijn behoeften, die thans door exploitatie en ontginning worden bevredigd. Het gaat daarbij om de alternatieve beschikbaarheid van grond, duurzame landbouw, werkgelegenheid, inkomsten, deviezen.

Bovengenoemde zaken spelen zich in feite in de ontwikkelingslanden, zelf af. De relatie Noord-Zuid is eveneens van grote betekenis voor de problematiek van ontbossing en degradatie.

Mondiale politieke en economische relaties

Het scheppen van werkgelegenheid en het vestigen van duurzame landbouwsystemen in de ontwikkelingslanden zijn voorwaarden voor de instandhouding van het tropisch regenwoud.

De aanwezigheid van de grote concurrentiekracht in de industrielanden, al dan niet gekoppeld aan markt beschermende maatregelen, kan per saldo een vertragend effect op de ontwikkeling van de zuidelijke landen hebben.

Er zal gestreefd moeten worden naar economische verhoudingen, die betere voorwaarden voor de ontwikkeling scheppen dan thans het geval is. In dit kader past ook aandacht voor de relaties, die bestaan tussen de schuldenlast, de ontwikkelingsmogelijkheden en de problematiek van ontbossing en degradatie.

Goede politieke en economische relaties tussen industrielanden en ontwikkelingslanden vormen de basis om via dialoog en materiële

bijstand oplossingen te bewerkstelligen. Een meer kritische houding ten aanzien van de gevolgen van de huidige handelsrelaties en ten aanzien van financiële steun voor projecten, die invloed hebben op het tropisch regenwoud, is daarbij echter gewenst.

Kennis van de betekenis van het tropisch regenwoud

Wereldwijd zal de kennis van de volle betekenis van het tropisch regenwoud verder moeten worden ontwikkeld.

Uitbreiding van de kennis van de ecosystemen, de soortenrijkdom, de hydrologische kringlopen en de klimatologische invloed van de tropische regenwouden zal kunnen bijdragen aan een versterking van de wereldwijde bewustwording van de noodzaak om tropische regenwouden in stand te houden en daarop gerichte maatregelen te treffen.

5. Beleidsdoelstelling

Bewust van de complexiteit van de problematiek en van de beperkte mogelijkheden van Nederland om bij te dragen aan de oplossing daarvan en zich bovendien rekenschap gevende van:

- de autonomie over het beheer en gebruik van de regenwoudgebieden van de soevereine staten;
- de medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle landen in de wereld voor mondiale problemen;
- het bestaan van internationale afspraken, verdragen en organisaties;
- het feit dat door vernietiging van het tropisch regenwoud nog verder afbreuk wordt gedaan aan de veelal zwakke rechtspositie van tribale, van het regenwoud afhankelijke, volken;
- de verschillen tussen regio's en zelfs landen met tropisch regenwoud, voor wat betreft de ecologische en socio-economische situatie, als mede wat betreft de aard van de relaties met Nederland;

komt de regering tot de volgende centrale beleidsdoelstelling en het daaraan verbonden referentiekader voor de Nederlandse opstelling in concrete gevallen.

Bevorderen van de instandhouding van het tropisch regenwoud, door de totstandkoming van een evenwichtig en duurzaam land- en bosgebruik, zodat het huidige, in hoog tempo verlopende, proces van ontbossing en aantasting en degradatie van het milieu wordt beëindigd.

6. Hoofdpijnen van beleid

Het beleid met betrekking tot het tropisch regenwoud is gericht op het zo goed mogelijk beschermen van het primaire bos en overigens het zodanig beheren en exploiteren van het tropisch regenwoud dat het behoud hiervan veilig gesteld wordt. De regering zal aan het bovenstaande via negen hoofdpijnen van beleid nationaal en internationaal gestalte geven. De eerste vijf daarvan hebben een directe relatie met het tropisch regenwoud en het herstel er van, terwijl de laatste vier ondersteunende beleidslijnen zijn met een meer voorwaardescheppend karakter.

1. Actief beschermen van nog gave tropische regenwouden

Gelet op de grote snelheid, waarmee de vernietiging en aantasting van het tropisch regenwoud voortgaat, zal de regering overal waar mogelijk bevorderen, dat zoveel mogelijk van het nog aanwezige overwegend gave tropische regenwoud actief wordt beschermd. Dit geldt ook voor gebieden met een gunstige uitgangspositie voor herstel. Concrete projecten op dit vlak zullen worden geïnitieerd dan wel gesteund.

II. *In beginsel geen medewerking verlenen aan projecten en ontwikkelingen die het regenwoud (kunnen) aantasten*

Door of vanwege de regering zal in beginsel geen medewerking worden verleend aan projecten en ontwikkelingen die het tropisch regenwoud direct of indirect (kunnen) aantasten. Daarnaast zal het beleid actief erop zijn gericht, dat zodanige aantasting wordt voorkomen.

III. *Bevorderen landgebruiksplanning, landinrichting en duurzame land- en bosbouw*

De regering zal, binnen het streven naar een duurzame plattelandsontwikkeling, de landgebruiksplanning en landinrichting, die mede is gericht op behoud en beheer van het tropisch regenwoud, bevorderen. Concrete projecten, die de druk op het tropisch regenwoud verminderen, zullen worden gesteund.

IV. *Handel in tropisch hout: beheersen van de kap, via het stimuleren van de opstelling en uitvoering van lange-termijn houtproductieplannen*

De regering zal bevorderen dat op korte termijn maatregelen worden genomen, die de wijze van de houtkap in overeenstemming brengen met een duurzaam bosbeheer en de aanspraak op primair bos voor de houtproductie zo spoedig mogelijk beëindigen, waardoor productie en export van tropisch hardhout op lange termijn mogelijk kan blijven. De regering zal bevorderen, dat het gebruik van bedreigde soorten zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.

V. *Nationaal en mondiaal stimuleren van (her) bebossingsprojecten*

Mede terwille van de instandhouding van het tropisch regenwoud en met het oog op de mondiale houtvoorziening en de noodzaak de stijging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer te beperken, zal de regering bevorderen, dat ook binnen Nederland, de EG en elders in de wereld de (her)bebossing op grote schaal krachtig ter hand wordt genomen, waarbij de doelstelling van de conferentie van Noordwijk (november, 1989) van een jaarlijkse netto toename bos met 12 miljoen ha vanaf 2000, richtinggevend is.

VI. *Versterken instituties en wetgeving en participatie van de lokale bevolking*

De regering zal bevorderen, dat landen in staat worden gesteld structurele maatregelen te nemen, inclusief de totstandkoming van voldoende institutionele capaciteit, die voor het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik nodig zijn.

VII. *Versterken politiek en maatschappelijk draagvlak in de tropen*

De regering zal bevorderen, dat in de betrokken landen de politieke overtuiging en het maatschappelijk draagvlak met betrekking tot het nut en de noodzaak van het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik van de bossen, wordt versterkt.

VIII. *Verbeteren economische verhoudingen en verlichting van de schuldenlast*

Nederland zal streven naar economische verhoudingen, die betere voorwaarden voor ontwikkeling scheppen en zal voorzover in overeenstemming met het Nederlandse beleid ter zake constructief meewerken

aan voorstellen ter verlichting van de financiële lasten (schuldenproblematiek) van de ontwikkelingslanden, die bijdragen aan betere voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling en daarmee voor het behoud van het tropisch regenwoud.

IX. Vergroten van mogelijkheden om (inter)nationaal beleid gericht op het tropisch regenwoud te voeren, door versterking van onderzoek en instituties

De regering zal bevorderen dat het (inter)nationale onderzoek, de internationale organisaties, maar ook het rijksoverheidsapparaat qua organisatie, procedures en middelen beter worden afgestemd op de problematiek van de ontbossing en degradatie in de tropen.

7. Financieel en personeel overzicht

Voor de uitvoering van het beleid stelt de regering financiële middelen en menskracht ter beschikking. Deskundigen worden van overheidswege ingezet ten behoeve van de ondersteuning van de beleidsontwikkeling in de betreffende landen, de formulering, monitoring, evaluatie en uitvoering van projecten, en ten behoeve van onderwijs en onderzoek.

Financiering, bedragen in miljoen guldens

	1990	1991	1992	1993	1994
Beleidsontwikkeling en bosprojecten in de tropen in het kader van ontwikkelingssamenwerking	80	90	110	130	150*
Onderzoek tropische regenwouden bij Tropenbos	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5**

* Bedragen in 1990, 1991, 1992 en 1993 zijn schattingen

** Bijdragen van OS, O&W, LNV, VROM en EZ.

De financiën die in het kader van de ontwikkelingssamenwerking beschikbaar worden gesteld, zullen overeenkomstig de uitgangspunten en de prioriteiten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid worden besteed. De middelen ten behoeve van de ondersteuning van beleidsontwikkeling en bosprojecten zijn tevens bestemd voor andere bossen in de tropen dan het tropisch regenwoud. Gestreefd wordt naar besteding van minimaal 1/3 van deze bedragen in of ten behoeve van het tropisch regenwoud.

De inzet van deskundigen ten behoeve van de beleidsontwikkeling, projecten en onderzoek vindt plaats binnen een aantal departementen, universiteiten en andere instellingen en hangt samen met de te besteden middelen. De personeelsinzet wordt in 1990 geschat op 50 à 70 personen. In 1994 moet dit aantal tot ongeveer 100 personen zijn toegenomen.

DEEL B: REGERINGSSTANDPUNT TROPISCH REGENWOUD

1. Inleiding

Tropische regenwouden vragen vanwege hun specifieke karakter, hun grote betekenis en het feit, dat ze in ernstige mate worden bedreigd, bijzondere aandacht.

Tropische regenwouden beslaan naar schatting 1,2 miljard ha, of wel 6% van het landoppervlak van de aarde.

Tropische regenwouden zijn natuurlijke bossen die zich gedurende zeer lange tijd ongestoord hebben kunnen ontwikkelen. Het zijn complexe levensgemeenschappen met een ongekeerde verscheidenheid aan planten- en diersoorten, die leven in een nauwe samenhang. Men schat dat meer dan 50% van alle op aarde levende soorten juist in het tropisch regenwoud voorkomt.

Het ecosysteem van een tropisch regenwoud functioneert hoofdzakelijk in een gesloten kringloop. In het tropisch regenwoud is een enorme biomassa opgeslagen.

Bedreiging

Officiële FAO-cijfers uit 1980 geven aan dat naar schatting 9 miljoen ha tropisch regenwoud per jaar verdwijnt. Voorlopige resultaten van de FAO Forest Resources Assessment 1990 laten een veel ernstiger situatie zien. De jaarlijkse ontbossing in de tropen (incl. niet-regenwoud gebieden) wordt geschat op ca. 17 miljoen ha op een totale oppervlakte van ca. 1,2 miljard ha. Daarbij komen nog grote oppervlakten waar bosdegradatie optreedt.

De gevolgen van de ontbossing en aantasting zijn ingrijpend en grotendeels onherstelbaar. Plante- en diersoorten hele ecosystemen, verdwijnen.

Inheemse, in en van het tropisch regenwoud levende, volken worden direct in hun huidige bestaan bedreigd. Waar het bos verdwijnt komt plaatselijk ernstige erosie voor en worden klimaatsfactoren ongunstig beïnvloed. Vooral als gevolg van erosie en plaatselijke wijzigingen in de vochthuishouding verslechtert de uitgangspositie van toekomstige generaties. De bron voor de voorziening van tropisch hardhout en andere bosproducten raakt uitgeput.

Veruit de belangrijkste aantasting van het tropisch regenwoud is ontginning, veelal door verbranding ten behoeve van (tijdelijke) landbouw. Daarbij komen grote hoeveelheden CO₂ vrij. Ca. 80% van de ontbossing wordt daaraan toegeschreven. Achterliggende oorzaken van dit proces zijn onder meer armoede, grote bevolkingsdruk en gebrek aan werkgelegenheid.

Andere directe oorzaken die een rol spelen bij de bosaantasting zijn de aanleg van infrastructurele werken, zoals wegen en krachtcentrales, de winning van delfstoffen en de commerciële houtwinning.

De houtwinning houdt bij de huidige praktijk nagenoeg geen rekening met de behoefte aan continuïteit – ook in de toekomst – van het aanbod en met de andere functies van het bos. De bosexploitatie wordt veelal gevolgd door ontginning bij gebrek aan een weloverwogen landgebruiksplanning en een daarop gebaseerd adequaat duurzaam bosbeheer.

Ook indirecte oorzaken als de mondiale economische verhoudingen, de schuldenlast en het zwakke institutionele kader spelen een belangrijke rol bij de aantasting van het tropisch regenwoud.

De maatschappelijke zorg over het verdwijnen van de bossen in de tropen en specifiek de tropische regenwouden klinkt internationaal maar ook hier te lande steeds duidelijker door.

Deze maatschappelijke zorg is terecht.

De ontwikkelingen in de tropenlanden worden enerzijds door de industrielanden beïnvloed, anderzijds hebben die ontwikkelingen direct en indirect maatschappelijke gevolgen voor de industrielanden zelf.

Ook Nederland beïnvloedt ontwikkelingen in de tropen door haar handelsbetrekkingen en haar buitenlands beleid zowel bilateraal als via internationale organisaties en verdragen.

De regering is zich ervan bewust dat de problematiek verbonden aan de tropische regenwouden zeer complex is, maar juist daarom om een gecoördineerd samenhangend overheidsbeleid vraagt. Zo'n beleid zal in de eerste plaats gericht moeten worden op de kern van het probleem en dus op instandhouding van nog bestaand regenwoud. Dat vraagt aldus om duurzaam beheer van regenwouden en van de gordels daar direct omheen, zoals verwoord in de hoofdlijnen van beleid.

Betekenis van het tropisch regenwoud

De intrinsieke natuurwaarde van het ecosysteem is zeer groot en specifiek voor het tropisch regenwoud.

Het tropisch regenwoud met zijn grote diversiteit aan plante- en diersoorten is een belangrijke bron gebleken voor de teelt en veredeling van landbouwgewassen en voor toepassingen in de farmaceutische industrie.

Bosproducten zoals hout, latex, rotan, bamboe, oliën, specerijen en vlees worden direct verzameld of commercieel geëxploiteerd. In stamverband levende inheemse volken zijn afhankelijk van wat het bos op dit punt te bieden heeft. Hout is een belangrijke grondstof voor de tropenlanden zelf.

Naast enorme hoeveelheden brandhout wordt industrieel hout geoogst voor constructie-doeleinden en de houtverwerkende industrie. Van de totale productie van industrieel hout wordt twee-derde in de tropische landen zelf gebruikt. Een-derde wordt geëxporteerd. Het binnenlands gebruik zal in de toekomst toenemen.

Tropische regenwouden reguleren het microklimaat, het plaatselijk klimaat, en spelen een rol in mondiale circulaties, voorkomen erosie, houden water vast en zorgen voor voortdurende beschikbaarheid van zoet water.

Relatie tussen het tropisch regenwoud en CO₂

Er wordt van uitgegaan dat de hoeveelheid organische stof, die in het volgroeide tropisch regenwoud is vastgelegd, min of meer constant blijft. De relatie tussen het volgroeide tropisch regenwoud en het CO₂-gehalte in de atmosfeer is dan ook in evenwicht. De absorptie van CO₂ door groeiende bomen en planten wordt geacht gelijk te zijn aan de vrijkomende CO₂ uit telkens afstervende bomen en planten. Bossen in ontwikkeling en bossen die beheerd worden voor de houtproductie leggen grote hoeveelheden CO₂ vast. In hout dat geoogst wordt en bijvoorbeeld voor constructie doeleinden wordt gebruikt blijft de CO₂ lange tijd opgeslagen. Bij verbranding van hout en bossen worden grote hoeveelheden CO₂ geëmitteerd. Natuurlijke bosverjonging en bosaanleg zouden deze emissies in beginsel kunnen compenseren. Deze activiteiten blijfs echter ver achter bij de ontbossing zodat er van compensatie nauwelijks sprake is.

Beheer

De problematiek van het tropisch regenwoud is, met inachtnaam van de achterliggende oorzaken, zoals armoede, bevolkingsdruk, ongelijke verdeling van grond, produktiemiddelen en welvaart, gebrek aan werkgelegenheid, veelal ontbreken van bestuurskracht, van deskundigheid en institutionele capaciteit, in de eerste plaats van beheerskundige aard.

Er bestaat grote behoefte aan introductie en verdere toepassing van systemen van landgebruiksplanning en de vestiging van plaatsgebonden duurzame land- en bosbouwssystemen, alsmede de gelijktijdige bescherming van tropische regenwouden.

Opbouw van de nota

In de voorliggende nota wordt het beleid geformuleerd zoals de regering heeft besloten dit te ontwikkelen c.q. aan te passen of te intensiveren. Dit regeringsstandpunt is in zijn voorlopige vorm in april 1990 aan een aantal relevante adviesorganen en maatschappelijke groeperingen om advies voorgelegd. Met de ontvangen adviezen en commentaren is rekening gehouden bij het vaststellen van deze nota. In deel D van deze nota wordt ingegaan op de ontvangen reacties en op de wijze waarop daarmee is omgegaan.

Na de inleiding vervolgt de nota met een tweetal korte beschrijvende hoofdstukken die ondersteund worden door meer uitvoerige bijlagen.

De nota beschrijft in hoofdstuk 2 het tropisch regenwoud naar omvang en aard en duidt de natuurwaarde en functies kwalitatief aan.

In hoofdstuk 3 met de bijbehorende bijlagen komt het feitelijke gebruik aan de orde, ook voor zover dat leidt tot omzetting van het regenwoud. Maatschappelijke achtergronden worden aangeduid, de directe baten en de gevolgen van de diverse vormen van gebruik voor de natuurwaarden en functies van het regenwoud worden beschreven.

In het licht van het vigerende beleid dat in hoofdstuk 5 wordt beschreven, is in hoofdstuk 6 het beleidsstandpunt geformuleerd. Dit mondt uit in een aantal hoofdlijnen van beleid.

Deze hoofdlijnen worden in hoofdstuk 7 nader uitgewerkt in concrete activiteiten. Achtergrondinformatie op verschillend gebied wordt verstrekt in de bijlagen.

2. Beschrijving en functies van het tropisch regenwoud *

2.1. Situatie en karakter

Naar schatting van de FAO is er thans ca. 1,2 miljard ha tropisch regenwoud op aarde aanwezig, voornamelijk verdeeld over 3 regio's en een aantal geïsoleerde gebieden.

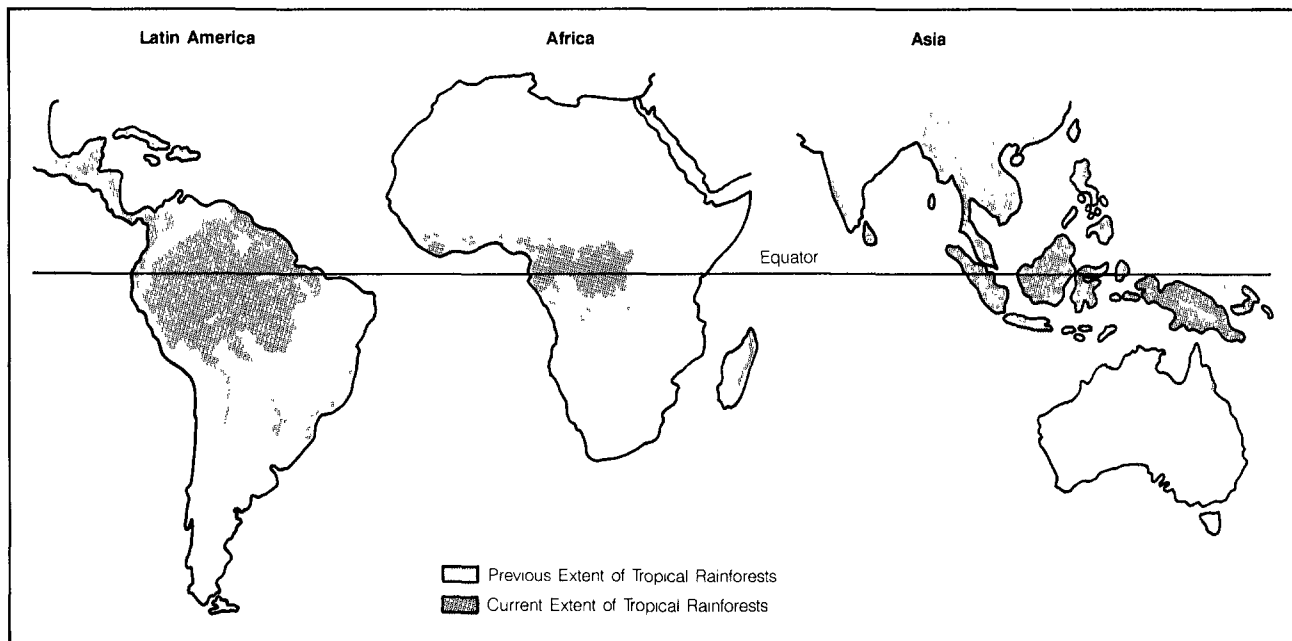
Als gevolg van ontbossing verdwijnt het tropisch regenwoud in een snel tempo, sneller dan aanvankelijk werd aangenomen. FAO/UNEP schatte de ontbossing in 1980 op ca. 9 miljoen ha per jaar. Een voorlopige schatting van FAO in 1990 laat voor de periode 1980-90 een getal zien van ca. 17 miljoen ha per jaar. Definitieve cijfers worden in 1991-92 verwacht.

* De bijlagen 1 t/m 4 vormen een integrerend onderdeel van dit hoofdstuk.

Naast ontbossing vindt ook bosdegradatie plaats; in sommige gevallen een sluipend proces dat tot volledige ontbossing kan leiden.

Als dit proces zo doorgaat resteert over enkele decennia in vele landen in het geheel geen tropisch regenwoud meer en is de uitgangssituatie voor een duurzame ontwikkeling van die landen verder verslechterd.

Extent of Tropical Deforestation



Source: *Tropical Rainforests A Disappearing Treasure* (Smithsonian Institution, Washington, DC, Traveling Exhibition Service, 1988).

Tropische regenwouden zijn in de natte tropen gelegen natuurlijke bossen die zich gedurende zeer lange tijd ongestoord hebben kunnen ontwikkelen. Het zijn zeer complexe levensgemeenschappen met een ongekende verscheidenheid aan plante- en diersoorten, die leven in een nauwe samenhang en onderlinge afhankelijkheid. Deze soortenrijkdom is nog maar ten dele in kaart gebracht. Men schat dat wellicht meer dan 50% van alle op aarde levende soorten juist in het tropische regenwoud voorkomt. Door sommigen wordt aangenomen, dat 90% van alle soorten op aarde, voorkomt in het tropisch regenwoud dat zelf slechts 6% van het aardoppervlak beslaat. Het complexe ecosysteem van het tropische regenwoud vormt ook een basis voor verdere evolutie. Over het algemeen is het substraat dat de basis vormt van het ecosysteem bijzonder kwetsbaar. Het bestaat veelal uit arme bodems.

Het systeem is in ongerepte staat zeer stabiel.



Tropische regenwouden zijn in de tropen gelegen natuurlijke bossen die zich gedurende zeer lange tijd ongestoord hebben kunnen ontwikkelen. Het zijn zeer complexe levensgemeenschappen met een ongekeerde verscheidenheid aan plante- en diersoorten.

2.2. Functies van het tropisch regenwoud

Algemeen

Ongestoorde en praktisch ongestoorde tropische regenwouden hebben een hoge natuurwaarde en bezitten, al dan niet latent, vele immateriële en materiële functies. In het onderstaande zullen de natuurwaarde en de functies die tropische regenwouden hebben in het kort worden weergegeven. Bij het onderscheiden van deze functies is aangesloten bij de vier hoofdgroepen in het advies van de Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking (uitgebracht aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mei 1986). Daar waar de functies zijn gerelateerd aan gebruik van het regenwoud door de mens wordt in de beschrijving bedoeld op wijzen van gebruik die passen binnen het natuurlijk ecosysteem, dit intact laten, en niet leiden tot teruggang in aantal soorten. Op veel plaatsen is het regenwoud door menselijk ingrijpen echter zodanig gewijzigd, dat het oorspronkelijke ecosysteem niet meer aanwezig is. Dit betekent niet, dat dergelijke bossen geen waarde bezitten. Integendeel, afhankelijk van de mate van aantasting en het gevoerde beheer kunnen deze bossen van groot belang zijn voor de mondiale CO₂-huishouding, lucht- en vochtcirculatie, het milieu ter plaatse (erosie-preventie, e.d.), voor de lokale bevolking en als mogelijke inkomstenbron.

Natuurwaarde

Reeds in het voorgaande is aangegeven dat tropische regenwouden een ongekend grote rijkdom aan plante- en diersoorten bezitten.

De intrinsieke natuurwaarde van het systeem is zeer groot en specifiek voor het tropisch regenwoud. De in een tropisch regenwoud voorkomende plante- en diersoorten vormen een levensgemeenschap die gekenmerkt wordt door een mozaïek van talloze zeer functionele en vaak zeer verfijnde relaties. Het tropisch regenwoud heeft voorts een kringloopstelsel waarbij alle materie geheel wordt hergebruikt.

Regulatiefuncties

Tropische regenwouden vervullen een essentiële rol bij het reguleren en continueren van ecologische processen. Tropische regenwouden reguleren het microklimaat, het plaatselijk klimaat, spelen via de weerkaatsing van het zonlicht (albedo) een rol in mondiale circulaties, voorkomen erosie, houden water vast en zorgen voor een niet aflatende uitstroom van zoet water.

CO₂

Er wordt van uitgegaan dat de relatie tussen het volgroeide tropisch regenwoud en het CO₂-gehalte in de atmosfeer in evenwicht is zolang er geen storingen optreden. In een dergelijke situatie is de absorptie van CO₂ door de groeiende bomen en planten gelijk aan de vrijkomende CO₂ uit de telkens afstervende bomen en planten. Bossen in ontwikkeling en bossen die beheerd worden voor onder meer de houtproductie leggen grote hoeveelheden CO₂ vast terwijl er weinig CO₂ vrijkomt. Bij verbranding komen echter grote hoeveelheden CO₂ vrij. Naar schatting komt de CO₂ emissie als gevolg van het verbranden van vooral tropische bossen en het verstoken van brandhout overeen met 7-30% van de jaarlijkse emissie als gevolg van de verbranding van fossiele brandstof. Dat wil zeggen dat tropisch regenwoud in zijn huidige toestand en bij de huidige ontginningspraktijken (verbranding) niet zozeer als «CO₂-sink» gezien moet worden maar als een «CO₂-source». In geval van (her)bebossing wordt CO₂ geabsorbeerd. Omdat de herbebossing gering is in verhouding tot de ontbossing en de bosdegradatie is er sprake van een ernstige storing in de relatie tussen het tropisch regenwoud en het CO₂-gehalte van de atmosfeer.

Informatiefuncties

Het tropisch regenwoud is van groot belang voor maatschappelijk relevante wetenschappelijke informatie, als genenreservoir en voor het onderwijs. In relatie tot deze functies vervult het tropisch regenwoud een zeer specifieke rol.

Met name bij de gewasveredeling en bij de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen zijn tropische regenwouden van groot belang gebleken. Onderzoek naar farmaceutisch interessante planten zal ook in de toekomst van groot belang blijven. Het veelal nog onbekende genenmateriaal in het tropisch regenwoud zal een belangrijke rol blijven spelen bij het kweken van nieuwe variëteiten van gewassen, het resistentieonderzoek en als bron van nieuwe voedingsmiddelen.

De bijzondere belevingswaarde van het tropisch regenwoud biedt attracties van groeiende waarde voor het toerisme.

Draagfuncties

Tropische regenwouden vormen een woongebied en bron van bestaan voor tientallen miljoenen mensen van tribale inheemse volken. Deze

volken zijn afhankelijk van het complexe ecosysteem. De draagcapaciteit van tropische regenwouden voor andere occupatie is echter zeer beperkt.

Productiefuncties

Tropische regenwouden bevatten produkten, die voor de mens bruikbaar kunnen zijn. Hierbij valt te denken aan bosprodukten, zoals onder meer hout, latex, rotan, harsen, oliën, essences, specerijen, vlees. Tribale, van het regenwoud afhankelijke, volken maken er op bescheiden schaal direct gebruik van.

Het gaat bij deze functie om een wijze en mate van oogsten die het natuurlijke ecosysteem intact laten en niet ten koste van plante- en diersoorten gaan. Derhalve zijn binnen die randvoorwaarden de oogstmogelijkheden beperkt. De commerciële houtwinning voldoet doorgaans in het geheel niet aan deze randvoorwaarden.

3. Gebruik van het tropisch regenwoud en gevolgen daarvan

3.1. Algemeen, de begrippen gebruik en duurzaamheid

De bijlagen 5 en 6 vormen een integrerend onderdeel van dit hoofdstuk. Daarin wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het gebruik door inheemse volken, het gebruik voor hout, brandhout, andere bosprodukten, landbouwkundige doeleinden, de aanleg van plantages en de aanleg van infrastructurele werken. Bovendien wordt daar dieper ingegaan op het begrip duurzaamheid in relatie tot de functies van het bos en van het primaire tropisch regenwoud in het bijzonder.

In de context van deze nota wordt onder gebruik verstaan: alle vormen van «interventie» door de mens in het tropisch regenwoud.

Deze vormen van gebruik omvatten het hele scala van het bewust beschermen van nog overwegend gave tropische regenwouden tot het omvormen van bossen voor andere doeleinden zoals bijvoorbeeld landbouw.

Het begrip duurzaam krijgt betekenis in de context van gebruik en productieprocessen. Het rapport «Our Common Future» van the World Commission on Environment and Development spreekt van duurzame ontwikkeling (sustainable development). Dit is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Op wereld niveau betekent dit onder meer dat natuurlijke hulpbronnen in stand moeten worden gehouden, en lucht, water en bodem schoon moeten blijven. Aan het begrip duurzaamheid zitten economische, ecologische en sociale kanten.

In geval van een afzonderlijk productiesysteem is in deze nota sprake van een duurzame productie wanneer de milieu/ecologische randvoorwaarden zodanig bepalend zijn voor de wijze van het productieproces dat het produkt in beginsel eeuwigdurend kan worden voortgebracht zonder schade aan de omgeving en de eigen natuurlijke productiefactoren.

Van duurzame houtproductie is bijvoorbeeld sprake indien aan de voorwaarde van evenwicht tussen kap en bijgroei op een bepaalde oppervlakte wordt voldaan en het productief vermogen van de bodem en de voorwaarden voor regeneratie van het bos in stand blijven.

Het duurzaam gebruik van het primaire tropisch regenwoud stelt het voortbestaan van het oorspronkelijke ecosysteem centraal. De complexe levensgemeenschap zelf is in dit geval tegelijkertijd het «productieproces» en het «produkt».

De wijze waarop men gebruik maakt van het «produkt» is bepalend voor de continuïteit van het «proces». Gebruik waardoor de kenmerkende structuur van het ecosysteem en/of de samenhangen daarbinnen worden aangetast en/of waarbij soorten in populatieomvang teruglopen of verdwijnen is dan ook geen duurzame vorm van gebruik van het primaire tropisch regenwoud.

3.2. Huidig gebruik

Het meest oorspronkelijke gebruik van tropische regenwouden is het gebruik ten behoeve van zelfvoorziening door autochtone bosbewoners. Zij leven van wat het bos voortbrengt aan wild, vis, vruchten, planten, hout, etc., en tasten het ecosysteem niet of niet onherstelbaar aan.



Van oudsher wordt het tropisch regenwoud door autochtone bosbewoners gebruikt. Zij leven van wat het bos voortbrengt aan wild, vis, vruchten, planten, hout en andere producten en tasten daarbij het ecosysteem niet of nauwelijks aan.

De meest in het oog lopende vormen van het huidige gebruik zijn: de commerciële winning van overige bosproducten zoals rubber, rotan, palmhartes; commerciële houtwinning; gebruik voor landbouwkundige doeleinden; gebruik voor aanleg van plantages; gebruik voor de aanleg van infrastructurele werken; toerisme.

Via «settlement schemes» en spontane kolonisatie wordt in versneld tempo tropisch regenwoud omgezet in (tijdelijke) landbouwgrond ten behoeve van akkerbouw en extensieve veeteelt. Circa 80% van de ontbossing wordt hieraan toegeschreven. Bovendien worden daarbij vaak onnodig grote oppervlakten bos verbrand, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan verhoging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer. Perspectief op lange-termijn-productie ontbreekt echter veelal vanwege de doorgaans onvruchtbare, plaatselijk gemakkelijk eroderende, bodem.

De commerciële houtwinning laat in bijna alle gevallen het bos achter zonder beheer dat gericht is op duurzame houtproductie. Een dergelijke praktijk dreigt deze bron van grondstoffen uit te putten; al levert zij in diverse landen een belangrijke, zij het tijdelijke bijdrage aan inkomsten, deviezen en werkgelegenheid.

De houtkap baant doorgaans de weg voor verdere kolonisatie. Ook hier doet zich het probleem voor van het ontbreken van een adequaat bosbeheer dat gericht is op instandhouding van het bos ten behoeve van onder meer de houtvoorziening in de toekomst. Exploitatie en daaropvolgend beheer moeten dan op een andere leest worden geschoeid.

Beheerssystemen gericht op commerciële duurzame houtproductie zijn theoretisch denkbaar, maar worden slechts zeer incidenteel toegepast. Gelet op de onduidelijkheid van de mogelijkheden en de grote kwetsbaarheid van ongestoorde regenwouden zullen onderzoeken en proefnemingen zich moeten richten op de reeds gestoorde situaties. Deze beheerssystemen zullen met het oog op hun ecologische aanspraken gebruik moeten maken van op de oorspronkelijke groeiplaats thuishorende soorten. Een dergelijk beheer kan voorts een positieve bijdrage leveren aan het behoud van de regulatiefunctie en van natuurlijke elementen.

De ervaringen in de gestoorde situaties kunnen dienstbaar zijn aan de verdere beleidsbepaling t.a.v. het regenwoud.

Naast de noodzakelijke ontwikkeling van praktisch toepasbare beheerssystemen van min of meer natuurlijke tropische regenbossen zal herbebossing – die nu nagenoeg achterwege blijft – een belangrijke bijdrage moeten gaan leveren aan de toekomstige houtvoorziening. Het onderzoek door «de Dorschkamp» in het kader van het Tropenbosprogramma, leverde reeds veel belovende resultaten voor de productie van tropisch hardhout buiten het ongestoorde regenwoud.

Het toerisme heeft een groeiende belangstelling voor het tropisch regenwoud. Hier en daar zijn voorzieningen getroffen teneinde het toerisme te stimuleren maar tegelijkertijd in goede banen te leiden. Zorgvuldig inspelen op de mogelijkheden die het toerisme biedt kan plaatselijk financieel bijdragen aan het behoud van het tropisch regenwoud.

De aanleg van infrastructurele werken, zoals spoorwegen, autowegen en stuwmeren heeft met wisselend succes bijgedragen aan de ontsluiting en ontwikkeling van de tropenlanden.

Het nut van de aanleg van infrastructurele werken wordt echter zelden afgewogen tegen het verlies aan functies van het tropische regenwoud, noch wordt voldoende rekening gehouden met optredende neveneffecten van de aanleg, zoals bijvoorbeeld spontane kolonisatie. Verschillende waterkrachtcentrales zijn bijzonder inefficiënt. Onevenredig grote oppervlakten bos zijn onder water gezet voor relatief geringe hoeveelheden energie. Bovendien heeft het onderwater zetten methaanproductie tot gevolg hetgeen bijdraagt aan het broeikas-effect.

3.3. Gevolgen van het gebruik

Gebruik door autochtone bosbewoners en hier en daar gebruik ten behoeve van toerisme verdragen zich over het algemeen goed met de instandhouding van het tropisch regenwoud. Voor het overige leiden de occupatie en het huidige gebruik van het tropisch regenwoud door hun aard, omvang en tempo tot verlies van complete ecosystemen met al hun functies, inclusief het bieden van bestaansmogelijkheden voor inheemse volken. Regeneratie van het tropisch regenwoud duurt, als het al mogelijk is, tientallen jaren tot eeuwen.

Het proces van occupatie en gebruik laat over het algemeen een gedegradeerd landschap na. Er worden geen of onvoldoende duurzame land- of bosgebruikssystemen voor in de plaats gesteld, waardoor althans enkele functies van het tropisch regenwoud zoals de regulatie van de waterhuishouding, het tegengaan van erosie, en de toekomstige produktie zouden worden veiliggesteld. Een en ander heeft lokaal reeds geleid tot overstromingen, verstoring van het microklimaat, het regionale klimaat en een sterke achteruitgang van de bodemvruchtbaarheid en daarmee van het produktievermogen van bos- en landbouwgronden. De uitgangspositie voor de lokale bevolking verslechtert daardoor.

Voortdoring van dit proces zal ook mondiaal ernstige gevolgen met zich meebrengen. Daarbij moet worden gedacht aan het reeds genoemde verlies aan natuurwaarden en biodiversiteit, verlies aan nog onbekende bosprodukten via genetische erosie en aan de bijdrage aan de verhoging van CO₂ in de atmosfeer door de verbranding van aanzienlijke oppervlakten bos, en aan beïnvloeding van luchtcirculaties via het albedo. Ook leidt het proces tot uitputting van de bron van de houtvoorziening en andere bosprodukten. Wat dit laatste betreft zal de noodzakelijke bescherming van het tropisch regenbos het moment van opdrogen nog dichterbij brengen zolang de hardhoutproduktie en winning van andere bosprodukten afhankelijk blijft van het in exploitatie nemen van ongestoord bos.



Gebruik door autochtone bosbewoners en door extensieve recreatie verdraagt zich over het algemeen goed met de instandhouding van het tropisch regenwoud. Voor het overige leiden de occupatie en het huidige gebruik door hun aard, omvang en tempo tot verlies van complete ecosystemen. Regeneratie van het tropisch regenwoud duurt, als het al mogelijk is, tientallen jaar tot eeuwen.

4. Sociaal-economische context

4.1. Algemeen

De kans op behoud van tropische regenwouden is afhankelijk van de waarde die de nationale en internationale gemeenschap toekent aan de functies van tropische regenwouden en van de mogelijkheid en de bereidheid daar offers voor te brengen.

De sociaal-economische omstandigheden in vrijwel alle landen met tropisch regenwoud zijn van dien aard dat de maatschappelijke betekenis van het regenwoud op langere termijn en de directe en indirecte gevolgen van verdwijning of beschadiging ervan slechts een ondergeschikte rol spelen bij het huidige handelen in de betrokken landen.

Armoede, hoge bevolkingsdichtheid, snelle bevolkingstoename, ongelijke verdeling van grond, produktiemiddelen en welvaart, gebrek aan onder meer werkgelegenheid, het veelal ontbreken van bestuurskracht, van deskundigheid of van institutionele capaciteit zijn de achterliggende factoren die in hoge mate de gang van zaken in die landen bepalen.

Maar ook de financieel-economische invloed en het commerciële belang van de ontwikkelde wereld spelen daarbij een rol. Investering in grootschalige projecten, schuldenlasten en handelsrelaties zijn daar voorbeelden van.

Al deze factoren leiden er onder meer toe dat de plattelandsbevolking het tropisch regenwoud omzet in tijdelijke landbouwgrond en dat de overheid het tropisch regenwoud benut als (tijdelijke) hulpbron voor inkomsten, deviezen, werkgelegenheid en als ruimte voor volkshuisvesting en aanleg van infrastructurele werken zoals wegen en krachtcentrales.

4.2. Specifieke aspecten

Een aantal zaken is van groot belang bij het zoeken naar oplossingen van deze problematiek. Hieronder wordt daaraan bijzondere aandacht geschonken.

Politiek en maatschappelijk draagvlak in de tropen

In een aantal landen begint men de gevaren in te zien die de natuurlijke hulpbronnen zoals het tropisch regenwoud bedreigen. Op hoog politiek niveau komt dit tot uitdrukking in het kader van verdragen die in internationaal (Asean, Amzoneraad) verband worden gesloten. Het politiek en maatschappelijk draagvlak is echter nog gering. Het wordt in belangrijke mate bepaald door armoede en onevenwichtige machtsverhoudingen enerzijds en een gebrek aan inzicht en interesse voor de langere termijnwaarde van tropische bossen anderzijds. Armoede leidt tot milieu-degradatie en omgekeerd, zo wordt onder andere in het Brundtland rapport duidelijk geïllustreerd. Gebrek aan macht, rechtspositie en inspraak beletten de inheemse volken, die in en van het tropische bos leven, om op korte-termijn-winst gerichte exploitatie en ontginning tegen te houden of om te buigen tot verantwoord beheer of behoud.

Overheden in de betrokken landen ontbreekt het in concrete gevallen veelal aan voldoende kwantitatieve gegevens met betrekking tot de feitelijke betekenis van tropische regenwouden en met betrekking tot de economische perspectieven van een mede op de produktie gericht beheer om met overtuiging politieke koerswijzigingen in te zetten en door te voeren. De volgende factoren spelen daarbij onder meer een rol:

- er bestaat wereldwijd nog onvoldoende notie over de omvang waarin en de plaatsen waar het ongestoorde tropisch regenwoud behouden moet worden om de waarde en vitale functies ook voor de toekomst in voldoende mate veilig te stellen;

- mede in verband daarmee zijn de waarde en bepaalde functies over het algemeen onvoldoende aangegeven en geaccepteerd. Dit geldt zowel voor het tropisch regenwoud als geheel, als voor de concrete gevallen waar de ontbossing plaats vindt.

De potentiële functies zijn in praktijk veelal onvoldoende ontwikkeld dan wel zichtbaar gemaakt; daardoor spelen ze in de afweging met betrekking tot het land- en bosgebruik nauwelijks of geen rol.

Wel groeit het bewustzijn, dat over het algemeen ontbossing niet tot duurzame vormen van landbouw heeft kunnen leiden en zeer schadelijke gevolgen heeft gehad voor (benedenstroomse) gebieden en voor inheemse volken. De schade en kosten, die hierdoor worden veroorzaakt, zijn echter zelden op relevante wijze berekend en beleidsmatig gepresenteerd;

- duurzame bosbeheersystemen zijn onvoldoende ontwikkeld en/of toegepast, mede als gevolg van het vaak nog ontbreken van voldoende (praktische) kennis om complexe systemen te beheren en het ontbreken van een economisch perspectief van een duurzaam beheer, gericht op onder meer de tropisch hardhout productie.

Aanwezigheid van voldoende bestuurskracht bij overheid en motivatie bij de bevolking

De instandhouding van de waarde en functies van het tropisch regenwoud is een mondiaal en regionaal maatschappelijk lange termijn-belang. Formeel berust de zeggenschap over het tropisch regenwoud bij de nationale overheden. Het feitelijk gebruik van het tropisch regenwoud wordt in de praktijk echter bepaald door een beperkt aantal groeperingen zoals exploitatiemaatschappijen, grootgrondbezitters en tot op zekere hoogte de landloze boeren. Die groeperingen hebben direct belang bij de exploitatie en ontginning, maar hebben slechts een afgeleid en minder duidelijk belang bij de functies van het tropisch regenwoud en bij de instandhouding daarvan voor de toekomst.

Niet zelden treedt verstrengeling van belangen van deze groeperingen met die van overheidsfunctionarissen op.

Ook regeringen zelf hebben direct korte termijn profijt van de exploitatie (deviezen) en omvorming (bevolkingsvraagstuk/werkgelegenheid) van het tropisch regenwoud.

Bij besluiten ten aanzien van het gebruik en de bestemming van het tropisch regenwoud zouden de algemene, maatschappelijke lange termijn aspecten zwaarder moeten wegen.

Dit vraagt veelal grotere invloed van het collectieve overheidsapparaat en een meer op planologie en wetgeving berustende besluitvorming dan thans het geval is.

Aanwezigheid van een voldoende krachtige bestuursstructuur en van de bereidheid om de processen te sturen, om ongewenste machts- en bezitsstructuren te doorbreken en om ongewenste vermenging van belangen op te heffen, is dan ook een belangrijke voorwaarde om daadwerkelijk de op gang zijnde processen te kunnen ombuigen. Bovendien is daar de medewerking van de lokale bevolking voor nodig.

Daarnaast is de aanwezigheid van kennis en middelen om een landgebruiksplanning uit te voeren en duurzame bos- en landgebruikssystemen te ontwikkelen onontbeerlijk.

De mate waarin bij de bevolking voldoende inzicht, kennis en motivatie aanwezig is om door actieve participatie de vereiste veranderingen tot stand te brengen, is medebepalend voor het succes waarmee processen kunnen worden omgebogen.

Wetgeving en wetshandhaving

Wetgeving en wetshandhaving zijn zowel primaire voorwaarden als belangrijke instrumenten voor een zorgvuldiger beleid inzake de tropische regenwouden.

Hierbij kan worden gedacht aan wetgeving betreffende landgebruik (bestemmingsplannen, regelgeving met betrekking tot huisvesting, industriële vestiging en overige grondbestemming), bescherming, houtexport en herbebossing.

Instrumenten en mechanismen van wetgeving en wetshandhaving kunnen worden ontwikkeld als:

- integrerend onderdeel van ontwikkelingsprogramma's/-projecten, met juridisch bindende voorwaarden;
- zelfstandig wetgevingsbeleid t.a.v. de hierbovengenoemde terreinen;
- internationale afspraken in multi- of bilateraal kader, gekoppeld aan bv. handelsbeleid.

Mogelijkheden om anderszins in de korte termijn behoefte van de lokale bevolking en overheden te voorzien

Het ombuigen van de processen i.c. de exploitatie en ontginning van het ongestoorde bos lijkt slechts mogelijk, als op andere wijze wordt voorzien in de korte termijn behoeften, die thans door exploitatie en ontginning worden bevredigd. Het gaat daarbij om de alternatieve beschikbaarheid van grond, duurzame landbouw, bosproducten, werkgelegenheid, inkomsten, deviezen.

Bovengenoemde zaken spelen zich in feite in de ontwikkelingslanden zelf af. De relatie tussen Noord-Zuid is eveneens van grote betekenis voor de problematiek van ontbossing en degradatie.

Mondiale economische verhoudingen, schuldenlast

Het scheppen van werkgelegenheid en het vestigen van duurzame landbouwsystemen in de ontwikkelingslanden zijn voorwaarden voor de instandhouding van het tropisch regenwoud. De mogelijkheden daartoe zijn mede afhankelijk van de Noord-Zuid-verhouding.

Deze Noord-Zuid-verhouding wordt gekenmerkt door het grote verschil in klimatologische omstandigheden, de beschikbaarheid van grondstoffen, technologische kennis en toegepaste technologie. Dit uit zich onder meer in een enorm verschil in arbeidsproductiviteit en daarmee samenhangende koopkracht. In beginsel zou koopkracht in de ontwikkelde landen een positieve invloed kunnen hebben op de vraag naar producten en diensten uit de ontwikkelingslanden.

Door het verschil in arbeidsproductiviteit, marktbeschermende maatregelen e.d. is echter de concurrentiekracht van de industrielanden voor zeer veel producten groter dan die van de ontwikkelingslanden, ondanks de aanzienlijk lagere lonen aldaar. Dit kan per saldo een vertragend effect op de ontwikkeling van de zuidelijke landen hebben, hetgeen niet in het belang is van het behoud van het tropisch regenwoud.



Het scheppen van werkgelegenheid en het vestigen van duurzame landbouwsystemen in de ontwikkelingslanden zijn voorwaarden voor de instandhouding van het tropisch regenwoud. De mogelijkheden daartoe zijn mede afhankelijk van de Noord-Zuid-verhouding.

Er zal moeten worden gestreefd naar economische verhoudingen, die betere voorwaarden voor de ontwikkelingen scheppen dan thans het geval is. In dit kader past ook aandacht voor de relaties, die bestaan tussen de schuldenlast, de ontwikkelingsmogelijkheden en de problematiek van ontbossing en degradatie.

Goede politieke en economische relaties

Goede politieke en economische relaties tussen industrielanden en ontwikkelingslanden vormen de basis om via dialoog en materiële bijstand oplossingen te bewerkstelligen. Een meer kritische houding ten aanzien van de gevolgen van de huidige handelsrelaties en ten aanzien van financiële steun voor projecten, die invloed hebben op het tropisch regenwoud, is daarbij echter gewenst.

Kennis van de betekenis van het tropisch regenwoud

Wereldwijd zal de kennis van de volle betekenis van het tropisch regenwoud verder moeten worden ontwikkeld.

Uitbreiding van de kennis van de ecosystemen, de soortenrijkdom, de hydrologische kringlopen en de klimatologische invloed van de tropische regenwouden zal kunnen bijdragen aan een versterking van de wereldwijde bewustwording van de noodzaak om tropische regenwouden in stand te houden en daarop gerichte maatregelen te treffen.

5. Vigerend beleid

Het beleid ten aanzien van de tropische regenwouden kan uitgesplitst worden naar nationaal beleid in samenhang met EG beleid, en het beleid van internationale organisaties waar Nederland lid van is, alsmede dat van internationale verdragen die Nederland heeft geratificeerd.

5.1. Vigerend nationaal en EG-beleid

Nationaal

Een directe relatie tussen Nederland en het tropisch regenwoud ligt in het gebruik van tropisch hout in Nederland. Omdat praktisch al het tropisch hout afkomstig is uit primaire tropische regenwouden, worden door het gebruik van tropisch hout deze primaire tropische regenwouden aangetast.

In Nederland zijn er verschillende gemeenten, die – soms gestimuleerd door het provinciaal bestuur – trachten een bijdrage te leveren aan het behoud van het tropisch regenwoud. Het gaat hierbij om versnipperd lokaal beleid. Maatregelen, die in dit verband voorkomen, zijn het beperken van het gebruik van tropisch hardhout in door de gemeenten gefinancierde bouwprojecten (hier handelt de gemeente als opdrachtgever) en het opnemen van een verbodsbepaling in de bouwverordening (hier handelt de gemeente als regelgever). Over de vraag of de gemeenten, ter regulering van het gebruik van tropisch hardhout, ertoe kunnen overgaan bepalingen terzake op te nemen in de gemeentelijke bouwverordening, heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer advies gevraagd aan de achtste afdeling van de Raad van State (bijlage 8).

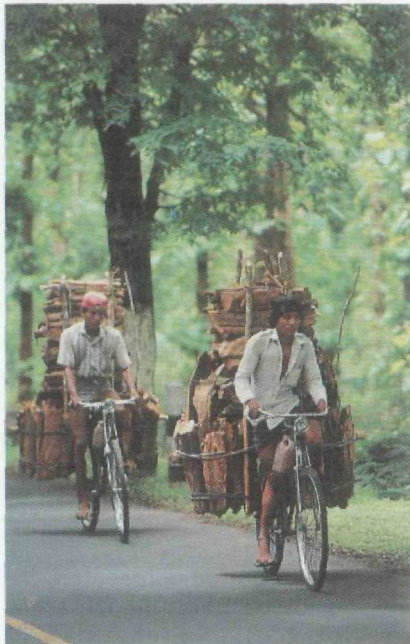
Op basis van dit advies moet worden aangenomen, dat op grond van de Woningwet geen bepalingen in bouwverordeningen inzake het gebruik van tropisch hardhout kunnen worden opgenomen omdat kort gezegd, in de Woningwet slechts bedoeld is regels te verschaffen met het oog op de volksgezondheid en de veiligheid.

Naar aanleiding van de vraag die vervolgens rijst of er voor de gemeenten nog verordende ruimte bestaat op basis van art. 168 gemeentewet, merkt de Raad van State op dat het in dat artikel genoemde begrip «huishouding van de gemeente» te ruim zou worden uitgelegd indien op grond daarvan bepalingen in gemeentelijke verordeningen zouden worden opgenomen die ervan uitgaan dat i.c. een gemeentelijk belang in «het geding» is.

De regering wijst erop dat zij in het verleden meer dan eens – recentelijk nog in de memorie van antwoord bij de ontwerp-Gemeentewet – heeft uiteengezet dat het begrip «huishouding van de gemeente» niet te beperkt moet worden uitgelegd. Zij constateert dat de Raad van State in zijn advies deze recente uitspraken van de regering niet heeft betrokken. Wat er verder zij van dit verschil in uitleg van artikel 168, de regering is van oordeel dat er internationaal rechtelijke belemmeringen bestaan voor gemeentelijke verordeningen terzake van een verbod op het gebruik van tropisch hout doch tevens dat er voor andere gemeentelijke activiteiten een zekere ruimte aanwezig is.

In dit verband wijst zij op internationaal rechtelijk, met inbegrip van de europeesrechtelijk, voor Nederland bestaande verplichtingen terzake van het voorleggen van eventuele nationale import c.q. gebruiksbepalende maatregelen m.b.t. tropisch hout en de daaruit eventueel voortvloeiende noodzaak, om voor Nederland de voorgestelde nationale maatregelen op nieuw te bezien.

In hoofdstuk 7 wordt de positie van de Nederlandse regering met betrekking tot het gebruik van tropisch hout weergegeven.



Het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is primair gericht op armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Naast projecten in de sfeer van agroforestry, brandhoutvoorziening en institutionele versterking worden in toenemende mate projecten op het gebied van behoud van biologische diversiteit en beheer van tropisch regenwoud gesteund.

Nederland importeert naast hout ook vele producten die geproduceerd worden op gronden waar oorspronkelijk tropisch regenwoud op heeft gestaan. Zo worden cacaobonen, koffiebonen, plantaardige rubber, palmolie, soja en tapioca (wortel van cassave) op grote schaal in Nederland verwerkt.

De uitbreidingen van plantages ten behoeve van de export van deze producten gaan in verschillende landen door. Daartoe wordt deels tropisch regenwoud omgevormd. Beleidsmatig is dit echter van minder belang ten opzichte van de andere oorzaken van omvorming.

Naast de plantaardige producten wordt ook rundvlees geïmporteerd, afkomstig van tot veeweiden omgevormd tropisch regenwoud, onder meer uit Midden-Amerika.

Het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is primair gericht op armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Dit beleid wordt zowel via internationale organisaties als bilaterale kanalen uitgedragen. In het laatste geval betreft het voornamelijk activiteiten in de zogenaamde programma, regio en sectorlanden. Deze landen hebben gezamenlijk een oppervlakte regenwoud van meer dan 400 miljoen ha.

Projecten die met steun van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) worden uitgevoerd, worden getoetst op hun effecten op het milieu, waarbij interventies in kwetsbare gebieden zoals tropische regenwouden, bijzondere aandacht krijgen.

In 1990 is een speerpuntprogramma met eigen fondsen ingesteld binnen het DGIS, dat mede kan dienen ter financiering van projecten inzake beheer en behoud van tropisch regenwoud en biologische diversiteit in landen waar tropisch regenwoud voorkomt.

Het budget van ontwikkelingssamenwerking dat aan bosbouw wordt besteed bedraagt momenteel f 80 miljoen per jaar. Naast projecten in de sfeer van agroforestry, brandhoutvoorziening en institutionele versterking worden in toenemende mate projecten op het gebied van behoud van biologische diversiteit en beheer van tropisch regenwoud gesteund.

In het kader van de zogenaamde «debt for nature swaps» heeft Nederland f 10 miljoen aan schulden opgekocht van Costa Rica, waarvoor als tegenprestatie Costa Rica onder meer investeringen doet in bosaanplant en duurzaam beheer van tropisch regenbos.

Het beleid op het gebied van onderzoek van het tropisch regenbos is onder meer verwoord in het in 1985 tot stand gekomen programma Tropenbos. Het hoofddoel van TROPENBOS is het in nauwe samenwerking met een beperkt aantal tropische landen («international partnership») uitvoeren van onderzoekprojecten op tropische lokaties, gericht op het versterken van de wetenschappelijke basis en infrastructuur en het ontwerpen van systemen voor duurzaam gebruik en beheer van bossen en bodems in de humide tropen.

Na een voorbereidingsfase is in 1986 de eerste fase van het programma van start gegaan. Financiële steun van de Nederlandse overheid werd ontvangen voor de periode 1986-1989 (10 miljoen gulden). In 1988 is Tropenbos als stichting Tropenbos geïnstitutionaliseerd. Resultaten van het Tropenbos-onderzoek kunnen het inzicht in de betekenis van het tropische regenbos vergroten en een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van duurzame gebruikssystemen. De Nederlandse Universiteiten en onderzoeksinstituten kunnen een belangrijke bijdrage aan dit onderzoek leveren.

In Nederland wordt bosbouwonderwijs gegeven, speciaal gericht op deelnemers uit ontwikkelingslanden. Van dit onderwijs kunnen met name worden genoemd een 2-jarige Master of Science opleiding in de tropische bosbouw aan de Landbouw Universiteit in Wageningen, 1 en

2-jarige cursussen aan het International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC) in Enschede en een 4-maanden durende cursus aan het Internationaal Agrarisch Centrum (IAC) in Wageningen.

Het Nederlandse bosbouwbeleid, verwoord in het Meerjarenplan Bosbouw, is er op gericht de binnenlandse houtproductie te vergroten. De Nederlandse houtbehoefte, inclusief papier, wordt nu voor 10% gedekt door in Nederland geproduceerd hout en op grond van het voorgestane beleid moet dit 25% worden. Dit beleid kan indirect van invloed zijn op het tropisch regenwoud, omdat bij een grotere zelfvoorzieningsgraad er minder tropisch hout behoeft te worden geïmporteerd. In de periode 1977–2000 moet het Nederlandse bosoppervlak met 38 000 ha nieuw bos zijn toegenomen. In het recent verschenen uitvoeringsprogramma Meerjarenplan Bosbouw 1990–1994 is aangegeven dat er in deze periode ongeveer 11 000 ha nieuw bos zal worden aangelegd en in de periode 1995–2000 nog eens 12 000 ha.

Het Nederlandse natuurbeleid is vastgelegd in het Natuurbeleidsplan. Een van de speciale aandachtsvelden in de internationale paragraaf van het Natuurbeleidsplan wordt gevormd door tropische bossen. Met betrekking tot het tropisch regenwoud zal de aandacht in dit kader vooral naar bescherming en veiligstelling uitgaan. Ook de verdergaande integratie van ecologie in ontwikkelingssamenwerking krijgt in het kader van het Natuurbeleidsplan aandacht. In dit verband is een toetsing van programma's en projecten op negatieve effecten ten aanzien van tropisch regenwoud van groot belang. Voor de Nederlandse situatie is de in het Natuurbeleidsplan opgenomen doelstelling van $\pm 10\ 000$ ha extra bos van belang.

Het milieubeleid van de regering is neergelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan. In dit plan is met betrekking tot het tropisch regenwoud het volgende opgenomen:

- initiëren van een internationaal klimaatverdrag met onder meer protocollen voor een bebossingsprogramma;
- initiëren en ondersteunen van acties, die kunnen leiden tot een mondiaal evenwicht tussen bebossing en ontbossing op zo kort mogelijke termijn en tot toenemende bebossing vanaf 2000, of zo mogelijk nog eerder;
- het verkrijgen van voldoende draagvlak voor maatregelen op het gebied van onder meer beheer en behoud van tropische bossen.

Deze doelstellingen zijn nader geconcretiseerd tijdens de door Nederland georganiseerde internationale conferentie voor milieuministers in Noordwijk, november 1989, waar is afgesproken, dat moet worden gestreefd naar een netto-groei van het bosbestand wereldwijd met 12 miljoen ha per jaar, te bereiken in het begin van de volgende eeuw.

In het Nationaal Milieubeleidsplan Plus is voor de komende tien jaar een extra bebossingsdoelstelling van enkele duizenden hectares opgenomen voorzover deze uitbreiding kan worden bekostigd door het bedrijfsleven.

EG

Het Nederlandse grondstoffenbeleid dient te passen in het beleid dat de EEG en haar lidstaten voeren ten aanzien van individuele grondstoffen en houdt wat betreft tropisch hout onder meer het lidmaatschap van de Internationale Tropisch Hout Organisatie in. De invoerrechten op be- en verwerkte houtproducten en de invoercontingenten voor triplex hebben uitsluitend een handelspolitieke doelstelling en zijn niet gericht op de

bescherming van tropisch regenwoud. Deze rechten en contingenten zijn echter niet van toepassing op houtprodukten afkomstig uit ACP-landen, die aangesloten zijn bij de zogeheten Lomé-overeenkomst.

In het door de Commissie van de EG opgestelde, Vierde Milieu-actieprogramma (1987-1992) waarvan de beleidslijnen in het algemeen door de Raad zijn goedgekeurd staat onder meer, dat het handels- en ontwikkelingshulpbeleid van de Gemeenschap en van de lidstaten opnieuw moet worden bezien vanuit het oogpunt van het effect ervan op het behoud van tropische wouden.

Volgens dit Milieu-actieprogramma dient daarnaast de Gemeenschap actief deel te nemen aan de Internationale Overeenkomst inzake Tropisch Hout ter ondersteuning van de op instandhouding gerichte doelstellingen en dient de bijdrage van de Gemeenschap te bestaan uit bevordering van de totstandkoming van een vrijwillige gedragscode voor in de Gemeenschap gevestigde houtmaatschappijen om te bereiken dat het ingevoerde tropisch hardhout uitsluitend afkomstig is van concessies die ecologisch verantwoord beheer omvatten.

Het Europese Parlement keurde in juni 1989 unaniem een resolutie goed, met daaraan verbonden een voorstel voor een verordening inzake de regulering van de handel in tropisch hardhout (produkten). De resolutie heeft de volgende inhoud:

Centrale doelstelling van het voorstel is het bevorderen van de invoering van programma's bosbeheer en bosbescherming in producentenlanden. Dergelijke plannen beogen te garanderen dat bossen, waar tropisch hardhout voorkomt, worden beheerd op een wijze die het producentenland op lange termijn verzekert van een verantwoorde opbrengst aan tropisch hardhout en waarmee overexploitatie en verlies aan biologische diversiteit wordt voorkomen; een werkbare basis gelegd kan worden voor technische, financiële of andere hulp; binnen de Gemeenschap een gewaarborgde afzet voor tropisch hardhout (produkten) gegarandeerd wordt op basis van een verantwoorde exploitatie en tegen prijzen die voor alle partijen aanvaardbaar zijn; er voor te zorgen dat de Gemeenschap vanaf een nader overeen te komen datum alleen nog produkten van tropisch hardhout importeert die zijn geproduceerd overeenkomstig de programma's bosbeheer en bosbescherming en dat de bevoegde autoriteiten van producentenlanden daarvoor certificaten uitgeven.

Met ingang van een nader te bepalen datum gelden kwantitatieve beperkingen voor de invoer in de Gemeenschap van tropisch hardhoutprodukten, waarvoor quota's zullen worden vastgesteld.

De invoer van tropisch hardhoutprodukten uit landen welke geen partij zijn bij een programma bosbeheer en bosbescherming, zal worden verboden.

Bovendien zullen invoervergunningen voor tropisch hardhoutprodukten in het leven worden geroepen.

De Commissie heeft in september 1989 een mededeling opgesteld, getiteld: «Het behoud van de tropische bossen. De rol van de Gemeenschap» (com (89)410). De mededeling bevat een voorstel tot strategie op vijf hoofdpunten, die nog nader zullen worden uitgewerkt. In deze mededeling zijn de suggesties van het Europese Parlement aangaande kwantitatieve beperkingen in de vorm van invoerquota voor hout niet aan de orde gesteld. De in de mededeling genoemde hoofdpunten van beleid hebben betrekking op:

- bosbouwontwikkelingshulp en -samenwerking;
- maatregelen met betrekking tot de handel in hout;
- het genereren van aanvullende middelen;
- schulden en milieu;
- onderzoek.

Tijdens de zomer 1990 gehouden EG-top in Dublin is aangedrongen op het nemen van initiatieven, gericht op het behoud van tropisch regenwoud. Tezamen met de uitspraken van de G7-top te Houston in juli 1990 heeft dit o.a. geleid tot een EG-initiatief gericht op het formuleren van een pilot-project in Brazilië.

De raad van de EG besteedt in het kader van ontwikkelingssamenwerking sinds enige tijd ruime aandacht aan de problematiek met betrekking tot ontbossing in de tropen. Op 29 mei 1990 werd een resolutie aangenomen waarin de raad het belang van behoud van tropische bossen onderstreepte, overwoog dat daarvoor door de donorgemeenschap meer middelen ter beschikking moeten worden gesteld, en een aantal beginselen aanvaardde met betrekking tot behoud en beheer van tropische bossen. Aangedrongen werd op toepassing van de beginselen in het kader van Lomé en de onderhandelingen met de ALA-landen (Azië en Latijns-Amerika).

Binnen het kader van het ontwikkelingshulpbeleid van de EG wordt momenteel jaarlijks zo'n 30 mln ECU aan bosbouw activiteiten besteed.

5.2. Internationale organisaties en verdragen

Vele internationale organisaties zijn direct of indirect van betekenis voor het voortbestaan van het tropische regenwoud. De belangrijkste hiervan worden kort behandeld in bijlage 7. Hieronder wordt volstaan met het noemen van die organisaties, die meer specifiek op bossen, hout en natuurbeheer zijn gericht.

FAO

De Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO) beschikt over een aparte bosbouwdivisie.

Speciale vermelding verdient hierbij het TFAP (Tropical Forestry Action Plan), waarvan de FAO met de coördinatie is belast. Het TFAP moet worden beschouwd als het operationele raamwerk voor actie op het gebied van de tropische bossen en bosbouw. Het plan is tot stand gekomen op initiatief van FAO, UNDP, Wereldbank en het WRI (World Resources Institute). Het beoogt een samenhangend bosbouwbeleid per land en een verdubbeling van de financiële inspanningen in de bosbouwsector door donorlanden en internationale banken en organisaties. Eén van de 5 actiepunten van dit plan is de bescherming van het tropische bos. Tot september 1990 hebben meer dan 70 tropische landen het TFAP aangenomen als kader voor hun nationale bosbeleid. Voor meerdere landen worden momenteel plannen opgesteld.

De grootste uitdaging is het opbouwen van capaciteit om projecten te formuleren en uit te voeren. Nederland participeert actief in de toepassing van het TFAP.

Op het TFAP proces, maar vooral op een aantal in dat kader tot stand gekomen nationale Tropical Forestry Action plannen is recent veel kritiek gekomen o.a. van een aantal NGO's. De nationale plannen zouden te weinig op bescherming van het tropisch regenwoud en te veel op exploitatie ervan, en dan nog zonder duurzaam beheer, zijn gericht. Ook zou bij de totstandkoming van deze plannen de betrokkenheid van de NGO's en de aandacht voor de inheemse volken moeten worden vergroot. Tenslotte zou te weinig rekening worden gehouden met de buiten de bosbouw liggende oorzaken van ontbossing.

De regering neemt deze kritiek ter harte; trouwens een «independent review» in opdracht van de FAO en een evaluatie door het WRI vestigen ook de aandacht op de zwakke punten in het TFAP en bevatten aanbeve-

lingen ter verbetering. De regering heeft o.m. in het kader van de FAO initiatieven genomen gericht op het invoeren van de noodzakelijke verbeteringen, inclusief aanscherping van de beginselen en richtlijnen voor TFAP. De regering werkt voorts actief mee aan het opzetten van een TFAP begeleidingsstructuur waarin naast regeringen ook nog NGO's participeren.

ITHO

In 1983 is de Internationale Tropisch Hout Overeenkomst tot stand gekomen en op 1 april 1985 in werking getreden.

Hierbij is als uitvoerend orgaan opgericht de Internationale Tropisch Hout Organisatie, die te Yokohama is gevestigd.

De belangrijkste doelstellingen van de ITHO zijn:

- het bevorderen van de uitbreiding en diversificatie van de internationale handel in tropisch hout en daarbij de structuur van de internationale markt verbeteren;
- het vergroten van doorzichtigheid van de internationale markt voor tropisch hout;
- het aanmoedigen van de herbebossing en bosbeheer voor gebruik van tropisch hout voor industriële doeleinden;
- het bevorderen van de totstandkoming van nationaal beleid gericht op een voortgaand gebruik en behoud van tropische bossen en de genetische rijkdommen daarvan.

IUFRO

De IUFRO (International Union of Forestry Research Organizations) is in 1891 opgericht en heeft haar zetel in Wenen. Het is een los samenwerkingsverband van ongeveer 600 bosbouwonderzoeksinstituten in de wereld. De organisatie heeft als doel de internationale samenwerking op het gebied van het bosbouwonderzoek te bevorderen. De organisatie heeft sinds 1985 een speciaal programma voor ontwikkelingslanden (SPDC - Special Program for Developing Countries), dat wordt ondersteund door een aantal donoren.

IUCN

De International Union for the Conservation of Nature heeft een eigen Tropische Bossen programma en speelt een belangrijke rol bij de internationale bescherming van het tropische regenwoud. Nederland is lid van de IUCN en verleent daarnaast financiële steun aan de IUCN.

De IUCN ontwikkelde in 1980 in samenwerking met UNEP, WWF, FAO en UNESCO de World Conservation Strategy (W.C.S.). In de W.C.S. komt de problematiek van het tropisch regenwoud uitvoerig aan de orde met de nadruk op een duurzaam gebruik in ecologische zin, teneinde te voorkomen, dat de grondstoffenbron, die het tropisch regenwoud vormt, wordt uitgeput. De IUCN is van plan een onderzoeksprogramma uit te voeren gericht op «extractive reserves». Deze reservaten worden bewoond door inheemse volken. Het programma heeft ten doel het regenwoud te beschermen (biologische diversiteit is in het belang van de gebruikers) en tegelijkertijd de levensomstandigheden van de inheemse volken duurzaam te verbeteren.

WWF

Het Wereldnatuurfonds geeft binnen zijn internationale pakket van activiteiten de hoogste prioriteit aan behoud en duurzaam gebruik van het tropisch regenwoud. Jaarlijks wordt meer dan 40 miljoen gulden uitgegeven aan regenwoud projecten.

Internationale Verdragen

Nederland is partij bij een aantal internationale verdragen, die betrekking hebben op de bescherming van natuurgebieden of de bescherming van plante- en diersoorten.

Het CITES-verdrag of Washington-conventie heeft tot doel bij te dragen aan het behoud van bedreigde plante- en diersoorten door middel van handelsbeperkingen. In het kader van dit verdrag zal worden onderzocht of er (boom)soorten uit het tropisch regenwoud of andere soorten die een belangrijke rol spelen bij de instandhouding van het tropisch regenwoud, voor rangschikking onder dit verdrag in aanmerking komen.

De Wetlands conventie heeft tot doel uit een oogpunt van het natuurbehoud belangrijke natte gebieden internationaal te beschermen, waarvoor van het tropisch regenwoud mangrovebossen in aanmerking kunnen komen.

Mondiale financiële en technische steun

Door de FAO is een inventarisatie uitgevoerd in 1988 naar de technische en financiële steun, die door donorlanden, ontwikkelingsbanken en VN-organisaties op het gebied van de bosbouw wordt gegeven. Het totale bedrag is US\$ 1 092 miljoen.

Initiatieven

Op een aantal fronten wordt momenteel nagedacht over de opzet van een juridisch kader in relatie tot tropisch regenwoud. Als voorbeelden kunnen hier worden genoemd:

- het initiatief van UNEP en WMO tot onderhandelingen over een klimaatkaderverdrag met eventueel bijbehorende protocollen, waarbij inbegrepen zijn internationale afspraken over bosbeheer en herbebossing;
- het initiatief van de FAO om te komen tot een internationale conventie met betrekking tot bosbeheer en -ontwikkeling;
- het verzoek van de voorbereidende commissie voor de VN-Conferentie over milieu en ontwikkeling 1992 aan de Secretaris-Generaal van die conferentie om een analyse te maken van de wereldwijde bosbouwproblematiek inclusief opties voor de aanpak daarvan;
- de verklaring van de groep van 7 rijkste landen te Houston om deel te nemen aan de tot standkoming van een wereldwijd bossenverdrag.

6. Beleidsstandpunt

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat een snelle ongecontroleerde ontbossing en degradatie plaatsvinden.

Indien de omstandigheden, die dit proces leiden, zich niet wijzigen, zal het tropisch regenwoud op niet al te lange termijn vrijwel geheel zijn verdwenen.

6.1. Beleidsdoel

Bewust van de complexiteit van de problematiek en van de beperkte mogelijkheden van Nederland om bij te dragen aan de oplossing daarvan en zich bovendien rekenschap gevende van:

- de autonomie over het beheer en gebruik van de regenwoudgebieden van de soevereine staten;
- de medeverantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij mondiale problemen van alle landen in de wereld;
- het bestaan van internationale afspraken, verdragen en organisaties;

- het feit dat door vernietiging van het tropisch regenwoud nog verder afbreuk wordt gedaan aan de veelal zwakke rechtspositie en bestaansmogelijkheid van tribale, van het regenwoud afhankelijke, volken;
- de verschillen tussen regio's en zelfs landen met tropisch regenwoud voor wat betreft de ecologische (bossamenstelling, reliëf, bodem) en socio-economische (bevolking, verdeling van grond, van produktie-middelen en van welvaart, werkgelegenheid, bestuursstructuur, deskundigheid) situatie als mede wat betreft de aard van de relaties met Nederland;

komt de regering tot de volgende centrale beleidsdoelstelling en het daaraan verbonden referentiekader voor de Nederlandse opstelling in concrete gevallen.

De centrale beleidsdoelstelling luidt:

Bevorderen van de instandhouding van het tropisch regenwoud, door de totstandkoming van een evenwichtig en duurzaam land- en bosgebruik, zodat het huidige, in hoog tempo verlopende, proces van ontbossing en aantasting en degradatie van het milieu wordt beëindigd.



De centrale doelstelling van het regeringsbeleid luidt: bevorderen van de instandhouding van het tropisch regenwoud, door de totstandkoming van een evenwichtig en duurzaam land- en bosgebruik, zodat de huidige, in hoog tempo verlopende, proces van ontbossing en aantasting en degradatie van het milieu wordt beëindigd.

Het referentiekader bestaat uit het volgende stelsel van samenhangende uitgangspunten en richtlijnen:

- er naar streven, dat het bestaande tropische regenwoud areaal – waarin begrepen is zowel het primaire als secundaire bos – gehandhaafd blijft;
- noodzaak van prioriteitsstelling ten aanzien van bescherming van primaire tropische regenwouden en, in dit kader, van het bevorderen van de ontwikkeling van een internationaal samenhangend netwerk van grote beschermde en te beschermen delen van de primaire tropische regenwouden met het oog op het behoud van de natuurwaarden, de genendiversiteit en de woonomgeving van tribale volken;
- erkenning van de mogelijkheid dat (in bepaalde gevallen) aangetast tropisch regenwoud economisch gebruikt kan worden hetgeen – mits op duurzame basis – een bijdrage kan leveren aan de instandhouding van een permanent bosareaal;
- wenselijkheid van rehabilitatie van reeds geëxploiteerde tropisch regenbosarealen, opdat deze in de toekomst weer als bos kunnen functioneren vooral met het oog op regulatie – en produktiefuncties, de toename van het bosareaal en, in geval van gunstige uitgangssituaties, met het oog op herstel van waardevolle ecosystemen;
- noodzaak van de ontwikkeling van een op wetenschappelijke basis geënte landgebruiksplanning waarbij handhaving van een zo groot mogelijk bosareaal, inclusief behoud van het oorspronkelijke ecosysteem, wordt voorzien;
- landen die qua beleidsontwikkeling, planning en uitvoering recht doen aan het bovenstaande steunen in hun activiteiten, daarbij oog hebbend voor de specifieke situatie wat betreft het tropisch regenwoud en de socio-economische factoren in het betreffende land;
- Nederlandse opstelling t.a.v. concrete activiteiten laten afhangen van de samenhang met het nationale beleid van het betreffende land en van de kwaliteit van dat beleid.

6.2. Hoofdpijnen van beleid

Het beleid met betrekking tot het tropisch regenwoud is gericht op het zo goed mogelijk beschermen van het primaire bos en overigens het zodanig beheren en exploiteren van het tropisch regenwoud dat het behoud hiervan veilig gesteld wordt. De regering zal aan het bovenstaande via negen hoofdpijnen van beleid gestalte geven, de eerste vijf daarvan hebben een directe relatie met het tropisch regenwoud en het herstel er van, terwijl de laatste vier ondersteunende beleidslijnen zijn met een meer voorwaarde-scheppend karakter.

I. Actief beschermen van nog gave tropische regenwouden

Gelet op de grote snelheid, waarmee de vernietiging en aantasting van het tropisch regenwoud voortgaat, zal de regering overal waar mogelijk bevorderen, dat zoveel mogelijk van het nog aanwezige overwegend gave tropische regenwoud actief wordt beschermd. Dit geldt ook voor gebieden met een gunstige uitgangspositie voor herstel. Concrete projecten op dit vlak zullen worden geïnitieerd dan wel gesteund.

II. In beginsel geen medewerking verlenen aan projecten en ontwikkelingen die het regenwoud (kunnen) aantasten

Door of vanwege de regering zal in beginsel geen medewerking worden verleend aan projecten en ontwikkelingen die het tropisch regenwoud direct of indirect (kunnen) aantasten. Daarnaast zal het beleid actief erop zijn gericht, dat zodanige aantasting wordt voorkomen.

III. *Bevorderen landgebruiksplanning, landinrichting en duurzame land- en bosbouw*

De regering zal, binnen het streven naar een duurzame plattelandsontwikkeling, de landgebruiksplanning en landinrichting, die mede is gericht op behoud en beheer van het tropisch regenwoud, bevorderen. Concrete projecten, die de druk op het tropisch regenwoud verminderen zullen worden gesteund.

IV. *Handel in tropisch hout: beheersen van de kap, via het stimuleren van de opstelling en uitvoering van lange-termijn houtproductie plannen.*

De regering zal bevorderen dat op korte termijn maatregelen worden genomen, die de wijze van de houtkap in overeenstemming brengen met een duurzaam bosbeheer en de aanspraak op primair bos voor de houtproductie zo spoedig mogelijk beëindigen, waardoor productie en export van tropisch hardhout op lange termijn mogelijk kan blijven. De regering zal bevorderen, dat het gebruik van direct bedreigde soorten zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.

V. *Nationaal en mondiaal stimuleren van (her) bebossingsprojecten*

Mede terwille van de instandhouding van het tropisch regenwoud en met het oog op de mondiale houtvoorziening en de noodzaak de stijging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer te beperken, zal de regering bevorderen, dat ook binnen Nederland, de EG en elders in de wereld de (her)bebossing op grote schaal krachtig ter hand wordt genomen, waarbij de doelstelling van de conferentie van Noordwijk (november 1989) van een jaarlijkse netto toename bos met 12 miljoen ha vanaf 2000, richtinggevend is.

VI. *Versterken instituties en wetgeving en participatie van de lokale bevolking*

De regering zal bevorderen, dat landen in staat worden gesteld structurele maatregelen te nemen, inclusief de totstandkoming van voldoende institutionele capaciteit, die voor het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik nodig zijn.

VII. *Versterken politiek en maatschappelijk draagvlak in de tropen*

De regering zal bevorderen, dat in de betrokken landen de politieke overtuiging en het maatschappelijk draagvlak met betrekking tot het nut en de noodzaak van het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik van de bossen, wordt versterkt .

VIII. *Verbeteren economische verhoudingen en verlichting van de schuldenlast*

Nederland zal streven naar economische verhoudingen, die betere voorwaarden voor ontwikkeling scheppen en zal voorzover in overeenstemming met het Nederlandse beleid ter zake constructief meewerken aan voorstellen ter verlichting van de financiële lasten (schuldenproblematiek) van de ontwikkelingslanden, die bijdragen aan betere voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling en daarmee voor het behoud van het tropisch regenwoud.

IX. *Vergroten van mogelijkheden om (inter)nationaal beleid gericht op het tropisch regenwoud te voeren, door versterking van onderzoek en instituties*

De regering zal bevorderen dat het (inter)nationale onderzoek, de internationale organisaties, maar ook het rijksoverheidsapparaat qua organisatie, procedures en middelen beter worden afgestemd op de problematiek van de ontbossing en degradatie in de tropen.

7. Toelichting op en uitwerking van hoofdlijnen van beleid

7.1. Algemeen

De in hoofdstuk 6 ontwikkelde hoofdlijnen van het regeringsbeleid worden hier nader uitgewerkt in zo concreet mogelijke activiteiten en maatregelen. De activiteiten en maatregelen zullen gekenmerkt worden door een combinatie van middelen en kanalen waarin deze middelen worden ingezet.

Daarmee vormen ze in feite het instrumentarium voor de ten uitvoerlegging van het beleid.

De belangrijkste middelen die kunnen worden ingezet zijn:

- financiële middelen (financiering, verlichten van schulden);
- deskundigheid;
- onderzoekscapaciteit;
- voorlichting/training;
- marktbeïnvloeding (vooral van landbouwproducten en hout);
- onderwijs.

De belangrijkste kanalen waarlangs de hoofdlijnen van beleid ten uitvoer kunnen worden gebracht zijn:

- diplomatiek overleg;
- multilaterale ontwikkelingssamenwerking;
- internationale fora/verdragen;
- bilaterale betrekkingen;
- non-gouvernementele organisaties;
- handelsrelaties.

Waar de Europese Gemeenschap in internationale fora optreedt namens de lidstaten zal Nederland trachten zoveel mogelijk van haar nationale doelstellingen opgenomen te krijgen in het gemeenschapsstandpunt. Doel daarbij is de realisering van de in paragraaf 7.2. genoemde activiteiten, die gericht zijn op internationale organisaties.

Om het mogelijk te maken dat in onderlinge samenhang de activiteiten en maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, is zowel nationaal als internationaal versterking van het kader waarbinnen dit gebeurt noodzakelijk. Dit houdt onder meer in versterking van de structuur en van de coördinatie alsmede verruiming van de financiële middelen.

Het hierop gerichte beleid is in hoofdlijn IX geformuleerd.

7.2. Concrete activiteiten en maatregelen

I. Actief beschermen van nog gave tropische regenwouden

Gelet op de grote snelheid, waarmee de vernietiging en aantasting van het tropisch regenwoud voortgaat, zal de regering overal waar mogelijk bevorderen, dat het nog aanwezige overwegend gave tropisch regenwoud actief wordt beschermd. Dit geldt ook voor gebieden met een gunstige uitgangspositie voor herstel. Concrete projecten op dit vlak zullen worden geïnitieerd dan wel gesteund.

Bij actieve bescherming van bosarealen gaat het om planologisch en wettelijk veilig stellen van daartoe geïdentificeerde gebieden, alsmede

het realiseren van de fysieke bescherming in de vorm van menskracht, materieel, vaste voorzieningen en bufferzones. Werken aan de totstandkoming van een internationaal netwerk van grote beschermden en te beschermen delen van de primaire tropische regenwouden is van groot belang met het oog op behoud van natuurwaarden, genendiversiteit en de woonomgeving van tribale volken. Ook kan de bescherming van soorten aan de orde zijn. Voor de realisering van soortenbescherming moet worden gedacht aan internationale wetgeving op het gebied van handel en exploitatie en de controle op de naleving daarvan.

Onderzoek/onderwijs/voorlichting gericht op belang van bescherming, alsmede een ruimtelijke planning gericht op een landgebruik, waarbij *onder meer tropische regenwouden worden beschermd*, zijn zaken die noodzakelijkerwijs voorafgaan aan de actieve bescherming. Feitelijke mogelijkheden tot actieve bescherming zullen zich vooral daar voor doen waar op politiek niveau de overtuiging van de noodzaak tot bescherming aanwezig is, veelal medebepaald door de verslechterde fysieke omstandigheden als gevolg van ontbossing. Daarnaast zullen mogelijkheden aanwezig zijn in gebieden, die momenteel niet direct bedreigd worden. Participatie van de bevolking bij de besluitvorming en de uitvoering van de feitelijke bescherming is onontbeerlijk.

Een belangrijk aanknopingspunt voor een aanzienlijke verbetering van de bescherming van tropisch regenwoud ligt in de opleiding van bewakers van *beschermd tropisch regenwoud tot regenwoudbeheerder*. Op het ogenblik is één opleidingscentrum in de wereld actief op het gebied van natuurbescherming in tropische regenwouden, namelijk de School for Environmental Conservation and Management (SECM) in Indonesië. Andere natuurbeheersinstituten zoals Mweka College in Tanzania en de Franstalige Ecole de Faune in Kameroen richten zich voornamelijk op de bescherming van (boom) savanne ecosystemen.

Nederland zal hieraan bijdragen door de navolgende activiteiten:

- in bilateraal overleg en internationale fora (FAO, UNEP, ITHO en IUCN) bevorderen, dat de *bescherming van tropische regenwouden meer aandacht krijgt* en dat actieve beschermingsmaatregelen worden genomen;
- in het kader van het Tropical Forestry Action Plan meer aandacht schenken aan de bescherming van tropische regenwouden en de daadwerkelijke realisering daarvan. Dit betekent dat Nederland de TFAP-component «conservering van bosccosystemen» actiever gaat ondersteunen. De opstelling van bosbeheersplannen stimuleren en ondersteunen;
- bevorderen van de totstandkoming van een internationaal, op ecologische criteria gebaseerd, netwerk van beschermden en te beschermen primaire tropische regenwouden of delen daarvan. Initiatieven, onder meer van NGO's, om bosgebieden te classificeren en direct te beschermen delen te identificeren, ondersteunen;



Een van de bijdragen die Nederland kan leveren is het bevorderen van de totstandkoming van een internationaal netwerk van beschermde en te beschermen primaire regenwouden of delen daarvan.

- via het Nederlandse lidmaatschap de inhoudelijke bemoeienis van de IUCN met de bescherming van tropische regenwouden bevorderen;
- bewerkstelligen dat, in ITHO verband, onderstaande in de overeenkomst genoemde ecologische doelstelling wordt geëffectueerd.
 - «Het aanmoedigen van de ontwikkeling van een nationaal beleid gericht op een voortgaand gebruik en duurzaam behoud van de tropische wouden en hun genetische rijkdommen, en op de handhaving van het ecologisch evenwicht in de betrokken regio's». In dat verband pleiten voor de opstelling van nationale lange-termijn bosbeheersplannen gebaseerd op een bosgebruiksplanning, waarbij zoveel mogelijk reeds geëxploiteerd bos de toekomstige houtproductie gaat leveren en waarin naast eventueel in exploitatie te nemen bossen, tevens te beschermen bossen worden aangewezen. Dergelijke plannen kunnen mede dienst doen ten behoeve van de opstelling van nationale Tropical Forestry Action Plans;
- financiering van projecten die de actieve bescherming van concrete tropische regenwoudgebieden beogen;
- in bijzondere gevallen afkopen van concessierechten;
- afronden van de procedure tot toetreding tot de World Heritage Conventie;

- meewerken aan de tot standkoming van een wereldwijde bossenconventie en/of een bossenprotocol;
- bevorderen dat in het kader van de Wetlands Conventie waardevolle mangrovebossen worden beschermd;
- ondersteunen van het IUCN programma gericht op «extractive reserves» teneinde duurzaam gebruik door inheemse volken meer mogelijkheden te geven;
- gezamenlijk met andere in dit verband actieve landen onderzoeken, welke soorten uit het tropisch regenwoud in aanmerking komen voor plaatsing op een der appendices van het CITES-verdrag;
- ondersteunen van inventarisatie-projecten die in dit verband onder meer door NGO's in internationale fora worden voorgesteld;
- inzetten van deskundigen op het gebied van de biodiversiteit, natuurbehoud in het kader van projectvoorbereiding en – uitvoering, cursussen en voorlichting;
- versterken binnen het Nederlands overheidsapparaat van de natuurbeschermingsinbreng bij de voorbereiding en uitvoering van beleid, dat gericht is op of raakvlakken heeft met tropisch regenwoud;
- ondersteunen van NGO's bij hun activiteiten gericht op bewustmaking van de bevolking en de signalering richting overheid;
- aanwenden van de in Nederland aanwezige expertise om meer opleidingscentra in staat te stellen opleidingen in regenwoudbeheer te starten;
- kennisoverdracht aan lokale wetenschappers bevorderen;

II. *In beginsel geen medewerking verlenen aan projecten en ontwikkelingen die het regenwoud (kunnen) aantasten*

Door of vanwege de regering zal in beginsel geen medewerking worden verleend aan projecten en ontwikkelingen die het tropisch regenwoud direct of indirect (kunnen) aantasten. Daarnaast zal het beleid actief erop zijn gericht, dat zodanige aantasting wordt voorkomen.

Het gaat hierbij om o.a. vestigingen van plattelandsbevolking, omvorming voor landbouw en veeteelt, infrastructurele werken, bosontsluiting ten behoeve van de exploitatie, concessies en industriële activiteiten.

De hierboven geformuleerde beleidslijn staat wat betreft het tegengaan van ontwikkelingen ten behoeve van de commerciële houtkap op gespannen voet met de ITHO doelstelling om de uitbreiding van de internationale handel in tropisch hout te bevorderen. De beleidslijn past echter wel in een andere doelstelling van ITHO die is gericht op het behoud van de tropische wouden en hun genetische rijkdommen. Waar ITHO bovendien de continuïteit van het aanbod in haar doelstelling heeft opgenomen lijkt het mogelijk om in de praktijk bovengenoemde beleidslijn in overeenstemming te laten zijn met een door ITHO te ontwikkelen beleid dat recht doet aan de hier genoemde drie doelstellingselementen.

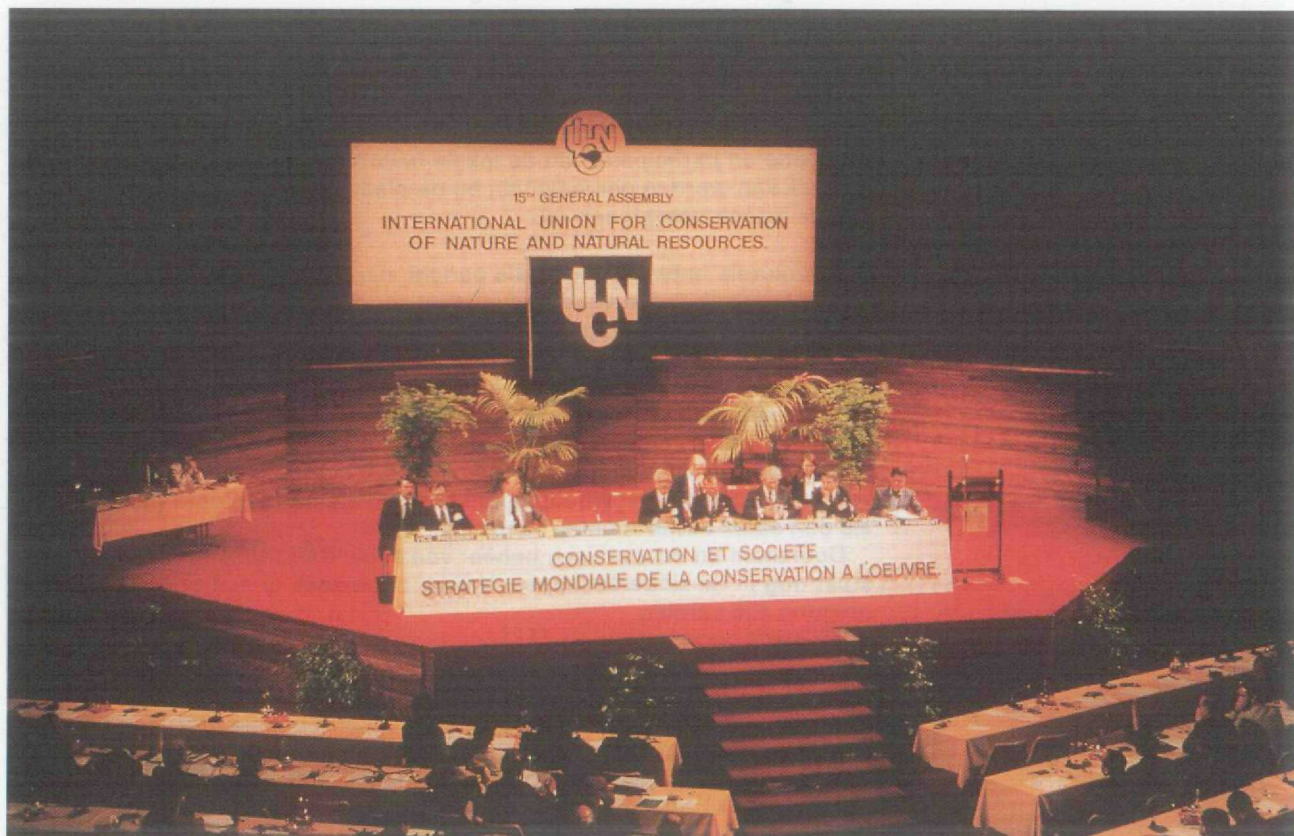
Aan activiteiten van overheden, bedrijven en particulieren die op ad hoc basis geschieden zal in beginsel geen medewerking worden verleend. Naarmate de activiteiten meer in een totale context van

landgebruiksplanning kunnen worden geplaatst, waarbij in de bescherming van tropisch regenwoud is voorzien, zal de kans op een positieve benadering groter zijn.

Het is van belang, dat de noodzaak van de activiteit, die het bos aantast en de keuze van de locatie waar dat gebeurt, worden beargumenteerd. Daarbij is het tevens gewenst, dat de waarde en de functies van het betreffende bosgebied zichtbaar in de afweging worden betrokken en overigens tegelijkertijd zicht wordt geboden op bescherming van bepaalde andere bosgebieden. Systemen voor landgebruiksplanning bieden hier goede mogelijkheden toe. Bij het ontbreken daarvan zullen verdere criteria moeten worden ontwikkeld voor het toetsen van ontwikkelingen en projecten.

Nederland zal ten aanzien van deze punten als volgt handelen:

- systematisch toetsen van Nederlandse activiteiten, die tropische regenwouden beïnvloeden. Dit geldt ondermeer voor activiteiten in en rondom stroomgebieden, die deel uitmaken van, of in verbinding staan met het tropisch regenwoud. Met de vorm waarin dit gebeurt en de wijze waarop daarover wordt gerapporteerd zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij bestaande procedures en gremia. Deze toetsing zal plaats vinden aan de hand van criteria die betrekking hebben op ecologisch, economisch en sociaal beleid;
- in internationale fora de ontwikkelingen met betrekking tot een meer actief natuur en -milieubeleid en het opstellen van toetsingscriteria ondersteunen. In dit verband zijn de Ontwikkelingsbanken, de ITHO en de activiteiten in het kader van TFAP van groot belang;



Ons land steunt in internationaal verband de ontwikkelingen met betrekking tot een meer actief natuur- en milieubeleid.

- handhaven en eventueel aanvullen van de bestaande richtlijn aan de Nederlandse bewindvoerders bij de Wereldbank en de regionale Ontwikkelingsbanken ter zake van de toetsing van projecten op negatieve gevolgen voor natuur en milieu en inheemse volken;
- bevorderen dat de uitgifte van concessies in tropisch regenwoud gebieden wordt beperkt en gaat plaatsvinden in het kader van lange termijn houtproductieplannen en een bosgebruiksplanning waarbij tevens de bescherming van bossen is verzekerd.

III. *Bevorderen landgebruiksplanning, landinrichting en duurzame land- en bosbouw*

De regering zal, binnen het streven naar een duurzame plattelandsontwikkeling, de landgebruiksplanning en landinrichting, die mede is gericht op behoud en beheer van het tropisch regenwoud, bevorderen.

Concrete projecten, die de druk op het tropisch regenwoud verminderen, zullen worden gesteund.

Centraal staan hierbij de introductie danwel verdere toepassing van systemen van landgebruiksplanning en de vestiging van plaatsgebonden duurzame land- en bosbouwsystemen, alsmede de gelijktijdige bescherming van tropische regenwouden. Op het gebied van landgebruiksplanning zijn vele technieken in de westerse wereld ontwikkeld. Toepassing daarvan vergt de nodige deskundigheid.

Intensivering van de landbouw betekent hogere produktie per ha, maar vraagt tegelijkertijd in veel gevallen om verbeterde waterhuishouding, gebruik van (kunst)mest en om bestrijdingsmiddelen en deskundigheid. De ontwikkeling van een weliswaar intensievere maar tegelijkertijd op een betere ecologische basis geënte landbouw lijkt dan ook wenselijk.

Een gestructureerde voorlichting in nauwe relatie met onderzoek en onderwijs is hierbij aan de orde.

Ook de ontwikkeling van agroforestrysystemen is van belang. Tevens dient aandacht te worden besteed aan de rol van de inheemse bevolking in het ecosysteem van tropisch regenbos.

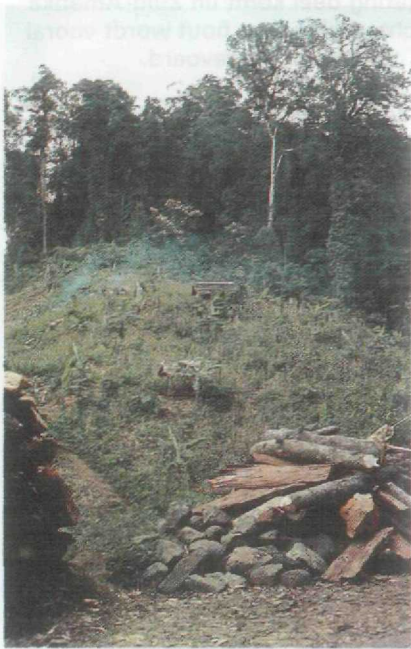
Voor de introductie van intensieve, plaatsgebonden landbouw is motivatie en participatie van de lokale bevolking vereist. De mate, waarin gebruik kan worden gemaakt van bij de plaatselijke bevolking aanwezige kennis, speelt daarbij een rol.

Structurele ontwikkelingen die gericht zijn op vermindering van de druk op het tropisch regenwoud hoeven niet zonder meer direct rond het tropisch regenwoud op gang gebracht te worden. Intensivering van de landbouw nabij de steden of op verlaten landbouwgronden kan een verdere verplaatsing van de bevolking naar de randen van het tropisch regenwoud voorkomen, terwijl afhankelijk van de bodemgeschiktheid het rendement daar hoger kan zijn. Op den duur kan daar zelfs een zuigkracht van uitgaan. Daarnaast zullen projecten direct in de omgeving van het tropisch regenwoud de actuele bedreiging moeten tegengaan en als een soort buffer moeten fungeren.

Duurzaam en economisch beheer van secundair tropisch regenbos staat nog in de kinderschoenen. Verder onderzoek en het opdoen van ervaring zijn vereist.

Nederland zal in dit verband de volgende activiteiten ontplooiën:

- stimuleren via diplomatiek overleg en internationale fora van de totstandkoming van programma's en projectvoorstellen m.b.t. landgebruiksplanning, landinrichting en in dat kader land- en bosbouwprojecten, die structureel een positieve invloed hebben op



Programma's en projecten gericht op bevolkingsgroepen, die nu noodgedwongen op gecontroleerde wijze bos omvormen, zullen worden bevorderd.

het behoud van het tropisch regenwoud. In dezelfde internationale fora pleiten voor het genereren van fondsen ten behoeve van dit doel. In dit verband zijn FAO, UNDP en de Ontwikkelingsbanken van belang;

- naast deze structurele maatregelen, stimuleren van de totstandkoming van programma's en projecten en het genereren van fondsen ten behoeve van de bevolkingsgroepen, die thans de daadwerkelijke omvorming van het regenwoud bewerkstelligen, ten einde verdere ongecontroleerde omvorming te voorkomen;
- de aanleg van bufferzones ter bescherming van tropische regenwouden, in de vorm van permanent te handhaven (productie)bossen, actief bevorderen en steunen;
- steunen van activiteiten ter voorkoming van bosbranden;
- inzetten van deskundigen op het gebied van landgebruiksplanning, landinrichting, bosbouw en landbouw ten behoeve van de totstandkoming en uitvoering van projecten, cursussen en voorlichting;
- ontwikkelen van criteria, waardoor programma's en projecten getoetst kunnen worden op de mate waarin ze bijdragen aan het verminderen van de druk op het tropisch regenwoud;
- bij steunverlening waar relevant, prioriteit geven aan activiteiten en projecten, die naast de verbetering van de omstandigheden voor de inheemse bevolking, bovendien bijdragen aan het verminderen van de druk op het tropisch regenwoud;
- inzetten van deskundigen in en financieel steunen van projecten, die gericht zijn op beheersing van spontane kolonisatie;
- stimuleren van de opzet van een netwerk van demonstratieprojecten van ecologisch en economisch verantwoorde bosbeheerssystemen;
- stimuleren van activiteiten gericht op opbrengstverhoging van bestaande landbouwgronden;
- stimuleren van het duurzame gebruik van bosbijproducten;

IV. *Handel in tropisch hout: beheersen van de kap via het stimuleren van de opstelling en uitvoering van lange-termijn houtproductieplannen*

De regering zal bevorderen dat op korte termijn maatregelen worden genomen, die de wijze van de houtkap in overeenstemming brengen met een duurzaam bosbeheer en de aanspraak op primair bos voor de houtproductie zo spoedig mogelijk beëindigen, waardoor productie en export van tropisch hardhout op lange termijn mogelijk kan blijven. De regering zal bevorderen, dat het gebruik van bedreigde soorten zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.

Nederland is voor de voorziening van hout en houtproducten sterk afhankelijk van importen.

Tegenover een jaarlijks verbruik van meer dan 14 miljoen m³ r.e. (rondhoutequivalenten) staat een binnenlandse productie van ca. 1 miljoen m³. Uit de tropen importeert Nederland ca. 1,5 miljoen m³ r.e. dit komt overeen met 3.4% van de totale export en 1% van de jaarlijkse productie in de tropenlanden. Ongeveer driekwart van de geïmporteerde houtproducten is afkomstig uit zuid-oost Azië vooral uit Maleisië/Peninsula en Indonesië.

Ongeveer 10% komt uit Afrika, een gering deel komt uit Zuid-Amerika en van de rest is de herkomst niet te achterhalen. Het hout wordt vooral in bewerkte staat, d.w.z. gezaagd hout, triplex, etc. ingevoerd.

De regering beschouwt hout als een zeer waardevolle grondstof, waarvan de betekenis in de toekomst nog zal toenemen. Hout is een vernieuwbare grondstof, waarvan het productieproces (de groei van bomen) milieuvriendelijk is. Het productieproces maakt uitsluitend gebruik van zonne-energie, er komen geen schadelijke stoffen bij vrij, terwijl CO₂ wordt vastgelegd. Gedurende het productieproces worden bovendien nog andere functies vervuld zoals waterregulatie, en bescherming tegen erosie. In dat verband kunnen ook natuur- en landschappelijke waarden worden genoemd.

Daartegenover staat, dat de kap van hout negatieve effecten kan hebben. Dit is onder meer het geval, indien daardoor oorspronkelijke ecosystemen worden aangetast. De kap van tropisch hout vindt bijna uitsluitend in oorspronkelijke ecosystemen plaats.

Het proces verloopt voor het allergrootste deel op een wijze, die de oorspronkelijke bron uitput en niet instand houdt. Voortdurende van dit ongecontroleerde proces verhoudt zich niet met de dringende noodzaak tot instandhouding van tropische regenwouden.

De meer algemene oorzaak van het verdwijnen van het tropisch regenwoud is het ontbreken van een wel overwogen landgebruiksplanning en van een adequaat bosbeheer.

Hoewel de houtwinning slechts voor een relatief gering percentage oorzaak is van de aantasting en het verdwijnen van het tropisch regenwoud, is de houtvoorziening uiteindelijk alleen gewaarborgd, indien het hout afkomstig is uit bos met een blijvend beheer (mede) gericht op de duurzame productie van hout. Dat daar vooral ook in de tropen grote behoefte aan zal ontstaan wordt geadstrueerd door het feit, dat het verbruiksniveau van werkhout in de ontwikkelingslanden slechts 8% van dat in de industrielanden bedraagt, terwijl in de ontwikkelingslanden driemaal zoveel mensen wonen.

De regering acht het van groot belang dat houtexporterende en -importerende landen gezamenlijk een strategie ontwikkelen en uitvoeren die er op is gericht het in exploitatie nemen van primaire regenwouden te beëindigen en de continuïteit van het houtaanbod te waarborgen. Een dergelijke strategie zou onder meer kunnen inhouden:

- het zo snel mogelijk op peil brengen van een voortdurend houtaanbod uit reeds geëxploiteerde bossen en nieuw aan te leggen bossen, inclusief houtplantages van snelgroeiende soorten. Hiermede is tijd en veel geld gemoeid;
- ontmoedigen van het in exploitatie nemen van primaire bossen en t.a.v. de in exploitatie genomen bossen verwezenlijken van een duurzaam beheer;
- beperken van verliezen aan hout, bij de oogst, bij de omvorming van bossen, en bij de verwerkingsprocessen;
- toepassing van niet of weinig gebruikte houtsoorten;
- in samenhang met de voorgaande punten het jaarlijks doen afnemen van het in exploitatie te nemen primaire tropisch regenwoud.

Een dergelijke strategie kan gestalte krijgen in de opstelling en uitvoering van lange-termijn houtproductieplannen. Daarin kan zicht worden geboden op de kwantitatieve samenhang tussen het niveau van de houtoogst en de toekomstige productie enerzijds en de instand-

houding van primaire tropische regenbossen en produktieve bossen anderzijds. Daarmee worden consequenties van verschillende opties duidelijk en kan richting worden gegeven aan de te nemen maatregelen.

De omvang van het houtaanbod dat op basis van dergelijke plannen op de markt komt, wordt bepaald door de draagkracht van het bos. Daarmee wordt uiteindelijk het potentiële aanbod, en niet de vraag bepalend voor de omvang van het gebruik van tropisch hout.

Samengevat is het streven van de regering gericht op beheersing van de kap en de andere processen aan de aanbodzijde om zo tot duurzaam beheer te komen.

Het totstandbrengen van een situatie waarin een verantwoord duurzaam bosbeheer wordt gevoerd kost tijd. Er zal een overbruggingsperiode nodig zijn om betrokken landen de mogelijkheid te bieden onverantwoorde exploitaties om te buigen tot verantwoorde exploitaties en gedegradeerde bossen te herstellen.

Van de kant van de industrielanden zal alles in het werk gesteld moeten worden om het op gang brengen van die processen te helpen en te ondersteunen, om de noodzakelijke overbruggingstermijn zo kort mogelijk te doen zijn en om het verlies aan bos als gevolg van onverantwoorde exploitatie in die periode zoveel mogelijk te beperken.

Dit vereist actief handelen nu, onder meer door (financiële) steun bij het herstel van gedegradeerde bossen en ondersteunen van strategieën voor de uitgifte van concessies en de uitvoering daarvan.

Met betrekking tot het gebruik van tropisch hardhout acht de regering een actief beleid eveneens van belang. Gestreefd dient te worden naar een weloverwogen beleid ten aanzien van het gebruik van tropisch hardhout door de consument, waarmee zowel overheid als bedrijfsleven als particuliere burger wordt bedoeld.

Hoewel hout, zoals hiervoor geschetst, op zich een vernieuwbare grondstof is, zullen bij voortzetting van de huidige aantasting van tropische bossen er binnen afzienbare tijd in het geheel geen tropische bossen meer zijn. Dit proces wordt mede bepaald zij het op relatief beperkte schaal, door het huidige consumptieniveau. Een theoretisch denkbare algehele vermindering van de mondiale vraag naar tropisch hardhout zal dat deel van de aantasting dat het gevolg is van de houtexploitatie minder snel doen verlopen. Daarmee wordt het probleem van het ontbreken van een adequaat bosbeheer echter niet opgelost maar worden wel signalen afgegeven omtrent de wenselijkheid van de totstandkoming van een verantwoord bosbeheer.

Dit betekent voor de Nederlandse situatie een herbezinning op het gebruik van tropisch hardhout. In het NMP is reeds aangegeven dat in het kader van het integraal ketenbeheer gestreefd moet worden naar een zo verantwoord mogelijk grondstoffenverbruik. Matiging van het gebruik van tropisch hardhout past in dit beleid zolang het hout niet duurzaam wordt geproduceerd.

In samenhang daarmee en met het oog op de signaal functie die daarvan uitgaat kondigt de regering aan dat zij zal bevorderen dat het gebruik vanaf 1995, of eerder indien de evaluatie in 1993 daartoe de mogelijkheid biedt, wordt beperkt tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid en beheer gericht op bescherming en duurzame productie.

Bij het gebruik van hout zal nu reeds de voorkeur moeten worden gegeven aan hout afkomstig van meer verantwoorde exploitaties voor zover deze kunnen worden geïdentificeerd. Toepassing van dit hout verdient een positieve benadering.

Hierbij dient wel bedacht te worden dat het niet uitgesloten is, dat, vooruitlopend op een beheerst niveau van het aanbod, de vraag zover terugvalt, dat mede als gevolg van prijsdalingen er ernstige storingen aan de aanbodzijde optreden. Het risico is aanwezig dat daardoor reacties worden opgeroepen die juist in strijd zijn met het beoogde doel. Een toename van de kap om aan voldoende inkomsten en deviezen te komen kan het gevolg zijn. Mede om de werkgelegenheid in de houtverwerkende industrie te behouden zal worden gezocht naar andere afzetmarkten dan de EG, die nu reeds 80% van het totale exportvolume opnemen. De mogelijkheden om het concessiebeleid en de uitvoering daarvan dezerzijds gunstig te beïnvloeden kunnen daardoor afnemen. Meer in het algemeen zullen de mogelijkheden om een positieve invloed uit te oefenen langs diplomatieke weg en in internationale kaders worden beperkt.

De regering meent dat het beoogde doel gediend wordt door een begin te maken met een geleidelijke afstemming van het gebruik op een toekomstig geringer aanbod, hetgeen een selectievere toepassing impliceert.

Door de rijksgebouwendienst is inmiddels besloten in afwachting van het moment dat kan worden beschikt over hout dat op duurzame wijze kan worden gewonnen, geen tropisch hardhout meer te gebruiken, tenzij een alternatief technisch niet verantwoord toe te passen is.

Alles overziende is de regering van mening dat vanaf 1995, of eerder indien de evaluatie van 1993 daartoe de mogelijkheid biedt, het gebruik van tropisch hout beperkt zou moeten worden tot hout afkomstig uit landen/ regio's met een bosbeleid en beheer gericht op bescherming en duurzame produktie. Tot die tijd dient een zorgvuldig evenwicht bewaard te blijven tussen enerzijds een selectiever gebruik en anderzijds instandhouding van een voldoende vraag om de hierboven beschreven negatieve gevolgen aan de aanbodzijde te voorkomen.

Bovenstaande visie zal de regering mede gestalte geven bij de uitoefening van haar privaatrechtelijke taken.

De verschillende in het geding zijnde aspecten van het gebruik van tropisch hout zal de regering naar de consument evenwichtig (doen) uitdragen.

De consument zal zich in iedere concrete situatie kritisch dienen af te vragen of het gebruik van tropisch hardhout nodig of gewenst is, daarbij ook rekening houdend met de consequenties van de toepassing van mogelijke alternatieven. In dat verband en met het oog op een geringere beschikbaarheid van tropisch hout in de toekomst, is het wenselijk onderzoek naar alternatieven te doen.

De mogelijkheid van vervanging hangt af van de eisen die aan het produkt worden gesteld, bijvoorbeeld sterkte, en van de beschikbaarheid van het vervangingsprodukt.

De wenselijkheid van vervanging wordt medebepaald door de gevolgen voor het milieu van de produktie, de verwerking, het onderhoud en de restverwerking van het vervangende produkt (integraal ketenbeheer). In dit verband zij opgemerkt dat hardhout voor buiten toepassingen veelal niet hoeft te worden geïmpregneerd of anderszins beschermd, in tegenstelling tot naaldhout. Kunststoffen en aluminium zijn over het algemeen uit een oogpunt van milieu momenteel minder aantrekkelijk, gezien de huidige produktie processen en afvalproblemen. Innovaties op dit vlak kunnen hierin verandering brengen. Voor een groot aantal toepassingen kan hardhout vervangen worden door bewerkt naaldhout. In Nederland wordt onderzocht in hoeverre populierehout door impregneren zodanig gemodificeerd kan worden dat het een bruikbaar alternatief biedt voor tropisch hardhout.

Ter stimulering van de gewenste afweging die de consument zou moeten maken om te komen tot een verantwoord gebruiksniveau zal VROM het instrument van voorlichting en kennisoverdracht inzetten. Aangezien de afweging uit de aard der zaak strikt vrijwillig is, is regel- c.q. wetgeving in dit opzicht niet bruikbaar. Door middel van een voorlichtingspublicatie zal VROM bouwstenen voor de te maken afweging aandragen in met name milieuhygiënisch en bouwtechnisch opzicht. Deze publicatie zal o.m. een overzicht bieden van de tot nu toe verzamelde gegevens op dit gebied, zowel nationaal als mogelijk internationaal, en leemten in de kennis en informatie trachten op te vullen. Zoveel mogelijk zal gebruik worden gemaakt van kennis die aanwezig is bij maatschappelijke organisaties. Deze voorlichtingsactiviteit zal zich richten op alle betrokkenen in de (woning)bouw (architecten, ontwerpers, aannemers, doe-het-zelvers, gemeenten, (woning)bouwcorporaties, etc.). Met de VNG zal worden overlegd dat één en ander ook van die zijde wordt bevorderd.

De regering zal de totstandkoming van een systeem bevorderen (bv. keurmerksysteem) dat moet uitmonden in richtlijnen die verzekeren dat het geëxporteerde hout afkomstig is van bossen met een ecologisch verantwoord beheer mede gericht op duurzame houtproductie.

De regering zal onderzoek naar milieuvriendelijk alternatieven voor de huidige toepassing van tropisch hardhout bevorderen.

Gezien de internationale volkenrechtelijke verplichtingen die zijn aangegaan in het kader van de EG, ITHO, GATT en het Derde Verdrag van Lomé en de daaruit voortvloeiende beperking van de nationale bevoegdheden, zal de regering zich maximaal inspannen om de discussie over import- en gebruiksbeperkende maatregelen voor tropisch hout in de geëigende internationale fora te stimuleren.

Het zal onder alle omstandigheden nodig zijn aan de betreffende internationale organisaties en betrokken verdragsstaten eventuele wettelijke nationale import- c.q. gebruiksbeperkende maatregelen met betrekking tot tropisch hout voor te leggen. Mochten als resultaat van deze procedure zeer dwingende bezwaren worden geopperd, zal dit voor de regering aanleiding zijn een en ander opnieuw te bezien.

Met betrekking tot de handel in tropisch hout zijn de afgelopen periode verscheidene voorstellen gelanceerd.

- De regering ondersteunt de centrale doelstelling van het voorstel van het Europese Parlement voor een verordening inzake de regulering van de handel in tropisch hardhout (produkten) om de invoering van nationale bosbeheerplannen in producentenlanden te bevorderen.

Op basis van te voeren bilaterale of multilaterale onderhandelingen zouden deze bosbeheerplannen tot stand kunnen komen. De handel in tropisch hardhout zou daarbij aan invoerquota gebonden worden.

Uit landen die op termijn geen partij wensen te worden bij een programma bosbeheer en bosbescherming zal uiteindelijk de invoer van tropisch hardhout (produkten) verboden worden. De regering zal zich ervoor inzetten dat het voorstel wordt getoetst op haalbaarheid en consequenties.

- Boomsoorten, die op korte termijn dreigen uit te sterven, dienen echter beschermd te worden. Na de voltooiing van reeds in gang gezette inventarisaties, onder andere door IUCN, zouden dergelijke soorten op de lijst van te beschermen soorten geplaatst moeten worden in het kader van de Convention on International Trade of Endangered Species (CITES). Op grond daarvan zou de import verboden of beperkt moeten worden. Beëindiging van het verbruik in de landen van herkomst dient via

diplomatiek overleg en ondersteuning te worden bevorderd. Ecosystemen, waarin de bedreigde soorten voorkomen, dienen te worden beschermd.

- Van de introductie van een internationaal aanvaard keurmerksysteem kan een stimulerende werking uit gaan op de ontwikkeling en toepassing van duurzame beheerssystemen gericht op houtproductie. De uitvoeringsaspecten zoals toepasbaarheid op gezaagd hout en plaatmaterialen, de fraudegevoeligheid en de startfase zullen nader bestudeerd worden. In het kader van ITHO is een studie gestart naar de mogelijkheid om in importlanden de herkomst van hout en houtproducten te identificeren.

- Een eventuele importhetfing op tropisch hout is niet bedoeld om invloed uit te oefenen op de handelsstromen, maar om fondsen te genereren voor de ontwikkeling van duurzame bosbeheerssystemen.

Het idee van een importhetfing op tropisch hout is gelanceerd door de Nederlandse Houtbond gezamenlijk met de Britse Timber Trade Federation en overgenomen door de Union Commerciale des Bois Tropicaux (UCBT). Het Nederlandse Economisch Instituut (NEI) heeft een rapport uitgebracht over de betekenis, de haalbaarheid en de uitvoeringsaspecten van een dergelijke heffing. Een heffing van 2% in EG, Japan en U.S.A. zou ca. \$65 miljoen per jaar opleveren. Echter alleen bij volledige overeenstemming tussen exporterende en importerende landen kan een dergelijke heffing tot stand komen. De paradox van een importhetfing is dat er meer geld wordt gegenereerd naarmate er meer hout wordt geïmporteerd, ongeacht de wijze waarop dit is geëxploiteerd. Omtrent de wenselijkheid van een importhetfing dient internationaal helderheid te komen.

- Internationaal bestaat echter nog lang geen overeenstemming over de wenselijkheid en de mogelijkheid van een importhetfing. De regering heeft initiatieven genomen en zal verdere initiatieven ondernemen om helderheid hierin te brengen. In de discussies over dit onderwerp zouden ook alternatieven voor een heffing meegenomen dienen te worden.

Naast het idee van importhetfing zou naar analogie van de Internationale natuur- rubberovereenkomst het systeem van verplichte bijdragen van overheidswege naar rato van handelsbelang in discussie kunnen worden gebracht.

De ITHO is het eerst in aanmerking komende forum om overeenstemming te zoeken met betrekking tot de meest geschikte wijze van fondsvorming in relatie tot de handelsstromen.

Inmiddels hebben Indonesië en Maleisië exporthetfingen ingesteld.

De mogelijkheden die het zogeheten 2e loket van het gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen biedt, zullen tevens moeten worden benut.

De regering zal met betrekking tot het bovenstaande de volgende activiteiten ontplooiën:

- actief voorlichting geven met betrekking tot het standpunt van de regering om na 1995 het gebruik van tropisch hout te beperken tot hout afkomstig uit landen met een bosbeleid en beheer gericht op bescherming en duurzame productie (of eerder indien de evaluatie van 1993 daartoe de mogelijkheid biedt) en tot die tijd het bevorderen van een zodanig selectieve toepassing dat het gebruik niet te sterk daalt, teneinde de voorwaarden te scheppen voor een positieve beïnvloeding van het beleid in produktielanden;

- via bilaterale contacten en in internationale fora onder meer in het kader van ITHO en TFAP pleiten en stimuleren van beheersing van de kap en vrijwillige beperking van het exportaanbod en in samenhang daarmee voor de totstandkoming van lange-termijn houtproductieplannen in het kader van een duurzaam bosbeheer, verhoging van de concessierechten en verbetering van de concessievoorwaarden en het toezicht op de uitvoering daarvan;



Nederland zal in internationaal verband pleiten voor de totstandkoming van lange-termijn houtproductieplannen in het kader van een duurzaam bosbeheer.

- bevorderen, dat de uitvoering van de lange-termijn houtproductieplannen en het toezicht op de concessievoorwaarden financieel in voldoende mate wordt ondersteund (ITHO, FAO, EG);
- daadwerkelijk financieel en met mankracht steunen van bovengenoemde activiteiten, en overigens in het kader van de financiële steun met betrekking tot bosbouwontwikkelingssamenwerking waar opportuun de totstandbrenging en uitvoering van lange termijn houtproductieplannen bevorderen;
- in internationale fora, in het bijzonder de ITHO, bevorderen dat algemeen aanvaarde richtlijnen m.b.t. de uitgifte en voorwaarden van concessies en de controle daarop worden vastgesteld. De inhoud, die aan het begrip duurzaam gebruik (sustainable use) zal worden gegeven, zal mede bepalend zijn voor de aan de kap te stellen voorwaarden.
Ondersteunen van de gedachte om te komen tot een internationaal monitor-systeem met betrekking tot de uitvoering van exploitatie en om kwalificaties te geven van «best practice»;

- meewerken aan de realisering van een keurmerk-systeem voor geëxporteerd tropisch hout en houtprodukten. Binnen dit systeem moet kunnen worden gegarandeerd, dat het hout afkomstig is uit *duurzaam beheerd bos*. Aanvankelijk kan ook *nog hout vrijkomen uit bossen die in het kader van een zorgvuldige land-use planning een andere bestemming krijgen*; ook in agro-forestrysystemen wordt hout voortgebracht;
- actief deelnemen aan projecten en studies die erop zijn gericht om criteria te ontwikkelen voor duurzaam bosbeheer in de tropen;
- er naar streven dat vanaf 1995 in Nederland uitsluitend tropisch hardhout wordt gebruikt dat afkomstig is uit landen, waar de kap in het kader van nationale/regionale lange termijn bosbeheersplannen geschiedt en waar tevens in voldoende mate in de bescherming van overwegend gawe regenwouden en in de instandhouding en duurzaam beheer van de overige bossen is voorzien. Nederland zal vooral de opstelling van dergelijke plannen bevorderen in die landen waaruit Nederland het grootste deel van zijn hout betreft. Een gelijke houding van andere landen zal in EG- en ITHO-kader worden bevorderd;
- bevorderen dat importeurs/leveranciers op vrijwillige basis aanneemelijk maken dat het door hen te leveren hout afkomstig is uit gebieden met een duurzaam bosbeheer en meewerken aan toepassing van het beoordelingssysteem door de aan te wijzen instantie;
- per houtsoort een studie doen verrichten naar omstandigheden van voorkomen, reproductie, exploitatie en aspecten van duurzaam beheer, te beginnen met de in Nederland meest gebruikte soorten;
- in de daarvoor geëigende internationale kaders bevorderen, dat inventarisatie naar bedreigde soorten wordt voltooid en dat die soorten in het kader van de CITES worden beschermd. Verbieden van de import van de in het kader van de CITES beschermde soorten;
- in bilateraal overleg en internationale kaders o.a. (ITHO) pleiten voor de beëindiging van het verbruik van die soorten in het land van herkomst;
- via bilateraal overleg en in internationale fora pleiten voor actieve bescherming van ecosystemen waarin bedreigde boomsoorten voorkomen;
- bevorderen, dat in het kader van de ITHO de promotie van het gebruik van minder bekende houtsoorten gestalte krijgt en dat betere oogst- en verwerkingsmethoden worden toegepast, die recht doen aan een ecologisch verantwoord beheer gericht op een duurzame voortbrenging van hout;
- bevorderen dat in het kader van de ITHO de discussie tussen producenten en consumenten plaatsvindt omtrent het genereren van financiële middelen (importheffing, verplichte bijdrage) voor projecten, die bijdragen aan de totstandkoming van een duurzaam beheer;

- bevorderen van onderzoek naar milieuvriendelijke alternatieven voor de huidige toepassingen van tropisch hardhout, waarin begrepen de toepassing van binnenlands hout (zie hiervoor IX);
- inzetten van deskundigen voor de totstandkoming van bovengenoemde activiteiten.

V. Nationaal en mondiaal stimuleren van (her) bebossingprojecten

Mede terwille van de instandhouding van het tropisch regenwoud en met het oog op de mondiale houtvoorziening en de noodzaak de stijging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer te beperken, zal de regering bevorderen, dat ook binnen Nederland, de EG en elders in de wereld de (her)bebossing op grote schaal krachtig ter hand wordt genomen, waarbij de doelstelling van de conferentie van Noordwijk (november 1989) van een jaarlijkse netto toename bos met 12 miljoen ha vanaf 2000, richtinggevend is.

Mondiale houtvoorziening vindt nu nog deels plaats door in te teren op de houtvoorraden in natuurlijke bossen, waaronder het tropisch regenwoud. Het is een algemeen belang, maar zeker ook een Nederlands belang, dat de wereldhoutbalans in evenwicht komt, met andere woorden dat kap en bijgroei met elkaar in evenwicht komen.

In ontwikkelingslanden wordt niet meer dan ééntiende van het jaarlijks gekapte, c.q. ontboste areaal herbebossed.

In Europa zijn kap en herbebossing over het algemeen wel met elkaar in evenwicht. Er is zelfs sprake van een geringe bosuitbreiding.

De EG is voor het dekken van de behoefte aan hout en houtprodukten sterk afhankelijk van importen. Daarbij wordt ook een beroep gedaan op tropisch hout. Het verbruik van hout en houtprodukten zal in de wereld sterk toenemen. Dit is vooral in de ontwikkelingslanden het geval. De importmogelijkheden zullen daarmee voor de ontwikkelde landen afnemen. Het opvoeren van de zelfvoorzieningsgraad is een passend antwoord op afnemende import mogelijkheden van ondermeer tropisch hardhout.

Van het totale houtverbruik in ontwikkelingslanden bestaat 80 à 90% uit brandhout. In de geïndustrialiseerde wereld wordt vooral fossiele brandstof verstoekt. Vooral produktieve bossen leggen CO₂ vast. Bosaanleg wordt dan ook positief gewaardeerd in relatie tot het beperken van het broeikas-effect. Het is zelfs mogelijk, dat er een herwaardering van hout als vernieuwbare brandstof optreedt.

Bosaanleg in de EG-regio en in de tropen kan een substantiële bijdrage leveren aan de regionale en mondiale houtvoorziening en aan het compenseren van de uitstoot van CO₂. Op grond van de beschrijving van de sociaal-economische omstandigheden (hoofdstuk 4) mogen op korte termijn de verwachtingen van bosaanleg op grote schaal in de tropen niet te hoog gespannen zijn. De bosaanleg moet ecologisch en sociaal verantwoord plaats vinden.

De milieu ministersconferentie in Noordwijk (nov. 1989) aanvaardde als doelstelling in het kader van de klimaatdiscussie, een netto jaarlijkse groei van het wereldwijde bosareaal met 12 miljoen ha.

Programma's, zoals die in het kader van TFAP ontwikkeld worden, dienen in zo veel mogelijk landen te worden opgesteld. Het gaat niet alleen om het aanleggen van bos en het herbebossen, maar ook om de bosverzorging daaropvolgend, het herstel van gedegradeerde bossen en de bescherming van de bossen tegen onverantwoord gebruik en tegen omvorming, een en ander passend binnen het totale landgebruikskader.

De regering zal de volgende bijdragen leveren:

- in het kader van de uitvoering van het beleid uit het Meerjarenplan Bosbouw, het Natuurbeleidsplan en het NMP-plus de bosuitbreiding in Nederland stimuleren;



De regering stimuleert bosuitbreiding in Nederland in het kader van de uitvoering van het Meerjarenplan Bosbouw, het Natuurbeleidsplan en het NMO-plus.

- bevorderen, dat, op grotere schaal dan tot nu toe het geval is gebruik wordt gemaakt van de land- en bosbouwregelingen voor de aanleg van (tijdelijk) bos. Bestaande belemmeringen (o.a. van planologische aard) zullen zoveel mogelijk worden weggenomen;
- inspelen op de toenemende bereidheid bij het bedrijfsleven een meer actieve rol te spelen bij de financiering en uitvoering van bebossingsprojecten;
- heroverwegen van de ruimte, die beleidsmatig aan de productiefunctie van de Nederlandse bossen wordt gegeven;
- in het kader van de ontwikkelingssamenwerking een bijdrage blijven leveren aan de financiering van (her)bebossingsprojecten in de tropen;
- bevorderen, dat binnen de EG meer aandacht en geld wordt besteed aan (her)bebossingsprojecten in de tropen;
- bevorderen, dat internationale financieringsorganisaties zoals de Wereldbank en UNDP meer middelen beschikbaar stellen voor de (her)bebossing in ontwikkelingslanden;

- een studie doen verrichten naar de haalbaarheid van de 12 miljoen ha «Noordwijk doelstelling».

VI. *Versterken van instituties en wetgeving en participatie van de lokale bevolking*

De regering zal bevorderen, dat landen in staat worden gesteld structurele maatregelen te nemen, inclusief de totstandkoming van voldoende institutionele capaciteit, die voor het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik van de bossen nodig zijn .

Hierbij zijn de basisvoorwaarden aan de orde om de overheden in de betrokken landen in staat te stellen maatregelen te nemen op het gebied van planologie, wetgeving, landinrichting, onderzoek, voorlichting, beheer met het oog op het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik van bossen.

Het gaat dan om het in voldoende mate ter beschikking zijn van deskundigheid, institutionele capaciteit, en een voldoende mate van betrokkenheid en motivatie van de bevolking om programma's uit te voeren.

Nederland zal hieraan bijdragen door de navolgende activiteiten:

- stimuleren via bilaterale contacten en internationale fora (TFAP) van de totstandkoming van projectvoorstellen gericht op versterking van instituties, van de totstandkoming van voorlichtingsprojecten en van participatie van de lokale bevolking en van nationale deskundigen bij projectvoorbereiding en uitvoering;
- inzetten van deskundigen op het gebied van recht, overheidsorganisatie, organisatie van land-useplanning, van onderzoek en voorlichting ten behoeve van de totstandkoming en uitvoering van projecten en cursussen gericht op de versterking van instituties. Realisering vindt plaats zowel in het kader van bilaterale hulpprogramma's, als in het kader van multibiprogramma's met o.a. FAO, UNDP en Ontwikkelingsbanken;
- toetsen van projectvoorstellen en actief bevorderen dat nationale tropische bosbouwplannen (TFAP) en overige landgebruiksplannen worden getoetst op betrokkenheid van de lokale bevolking en nationale deskundigen; lokale NGO's kunnen een belangrijke rol spelen en hun betrokkenheid ware te bevorderen;



Ons land levert een actieve bijdrage aan het toetsen van projectvoorstellen, nationale tropische bosbouwplannen (TEAP) en overige landgebruiksplannen op betrokkenheid van de lokale bevolking, nationale deskundigen en NGO's.

- financiering van activiteiten gericht op versterking van instituties en lokale deskundigheid. Projecten, uitwisselingsprogramma's, fellowships, natuur- en milieueducatie;
- binnen internationale fora bevorderen van het regionaliseren van onderzoeksprojecten. Daardoor wordt capaciteit gebundeld (IUFRO, ITHO, UNESCO).

VII. Versterken politiek en maatschappelijk draagvlak in de tropen

De regering zal bevorderen, dat in de betrokken landen de politieke overtuiging en het maatschappelijk draagvlak met betrekking tot het nut en de noodzaak van het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik van de bossen, wordt versterkt.

Het gaat hierbij om het verder onderbouwen van de betekenis van het tropisch regenwoud op zodanige wijze, dat op politiek en maatschappelijk niveau er harde argumenten voorhanden zijn om de relatieve positie van bos en in het bijzonder het tropisch regenwoud in het kader van het landgebruik te versterken.

Dit betekent onder meer:

- verdiepen van het inzicht in omvang en locaties van te beschermen arealen in verband met behoud van de informatie-, reservoir- en draagfunctie;
- ontwikkelen van methoden om de actuele functies van het bos te kwantificeren, i.c. berekening van de kosten, die moeten worden

gemaakt om vitale functies op een andere wijze te vervullen, dan wel berekening van de schade, die verlies van die functies met zich meebrengt;

- verdiepen van het inzicht in de ecologische en de economische aspecten van duurzaam bosbeheer gericht op voortbrenging van hout en andere bosprodukten.

Nederland zal hieraan bijdragen door de navolgende activiteiten:

- binnen internationale fora ondersteunen, dat een gecoördineerde wereldwijde inventarisatie en classificatie van het tropisch regenwoud plaats vindt. FAO voert in het kader van het Tropical Forest Resource Assessment Project opnieuw een inventarisatie uit van het voorkomen van tropische regenwouden op aarde, om de gegevens van 1980 te actualiseren. Nederland steunt dit project. Initiatieven van NGO's (o.a. van IUCN), gericht op een classificatie van de tropische regenwouden, ondersteunen, onder meer door in internationale organisaties goedkeuring en financiering van dergelijke projectvoorstellen te bevorderen;
- inzetten van onderzoekscapaciteit en financiën in het kader van het van Tropenbosprogramma ten behoeve van het vraagstuk van de kwantificering van de functies, en van het vraagstuk van de ecologische en economische aspecten van duurzaam beheer gericht op productie van hout en andere produkten;
- binnen internationale onderzoeksfora en onderzoek financierende organisaties bevorderen, dat prioriteit wordt gegeven aan de oplossing van bovengenoemde vraagstukken. Belangrijke organisaties in deze zijn onder meer: IUFRO, CGIAR, ITHO;
- mede gebruikmakend van de verkregen inzichten de zaak van het beschermen van het tropisch regenwoud en het duurzaam beheer van de bossen via technisch en diplomatiek overleg in bilateraal en internationaal kader verder uitdragen;
- ondersteunen van bewustmakingsactiviteiten waaronder die van NGO's.

VIII. *Verbetering economische verhoudingen en verlichting van de schuldenlast*

Nederland zal streven naar economische verhoudingen, die betere voorwaarden voor ontwikkeling scheppen en zal voorzover in overeenstemming met het Nederlandse beleid ter zake constructief meewerken aan voorstellen ter verlichting van financiële lasten (schuldenproblematiek) van ontwikkelingslanden, die bijdragen aan betere voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling en daarmee voor het behoud van het tropisch regenwoud.

De wereldmarkt van landbouwprodukten is medebepalend voor de export-mogelijkheden en inkomsten en voor de mate, waarin de binnenlandse productie in de betrokken landen kan concurreren met produkten uit de industrielanden. Het in diverse landen en regio's gevoerde landbouwbeleid is niet zelden conflicterend met de belangen van andere landen.

Met het oog daarop wordt in het kader van de GATT naar een beter internationaal systeem voor de handel in landbouwprodukten, gericht op een gezonde wereldlandbouwmarkt, gezocht.

Voor veel landen vormt de schuldenlast een financieel probleem voor de totstandkoming van duurzame ontwikkeling, terwijl verhoogde druk op uitputting van natuurlijke hulpbronnen in de hand wordt gewerkt.

Verlichting van de schuldenlast c.q. verruiming van de financiële middelen biedt de mogelijkheid van investeren, financieren van onderwijsprogramma's en directe bescherming van het tropisch regenwoud.

Bij een verlichting van de schuldenlast dienen de mogelijkheden die dat biedt voor behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam beheer van bossen te worden benut. Gestreefd zal worden naar het opgang brengen van structurele ontwikkelingen, die de druk op het tropisch regenwoud doen afnemen, bijvoorbeeld via «debt for sustainable development swaps» dan wel «debt for nature swaps». Bij dat laatste gaat het om het terugbetalen van een in waarde gereduceerde schuld in de vorm van het bekostigen van natuurbeschermingsobjecten in het schuldenland. De schuldverlichtingsmechanismen zullen wat Nederland betreft moeten voldoen aan de daarvoor geldende beleidsuitgangspunten.

Nederland zal hieraan op de volgende wijze bijdragen:

- bevorderen dat in verband van de EG en de GATT de consequenties van de landbouwpolitiek nog nadrukkelijker worden getoetst aan het effect op de ontwikkelingsmogelijkheden in de landen met tropisch regenwoud. Bevorderen, dat een paragraaf m.b.t. de effecten op de ontwikkelingslanden met tropisch regenwoud wordt verplicht gesteld, als onderdeel van ontwerpbesluiten, -richtlijnen en – verdragen in het kader van de EG, mede ten behoeve van de ten uitvoerlegging van het in 1987 goedgekeurde Vierde Milieu actieprogramma van de gemeenschap;
- in internationaal verband ondersteunen van mechanismen, die worden ontwikkeld om de schuldenlasten structureel te verminderen en in voorkomende gevallen bepleiten, dat een koppeling wordt gelegd met maatregelen, die de druk op, en de ongecontroleerde exploitatie en de omvorming van het tropisch regenwoud verminderen, en die mede zijn gericht op actieve bescherming. Belangrijke internationale organisaties in dit verband zijn IMF, Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken;
- middels bilateraal overleg, en waar opportuun samenwerking met andere donoren streven naar verdere toepassing van «debt for nature swaps», in het bijzonder met het oog op bossen die deel (gaan) uitmaken van een internationaal samenhangend netwerk van te beschermen delen van primaire tropische regenwouden.

IX. Vergroten van de mogelijkheden om (inter)nationaal beleid gericht op het tropisch regenwoud te voeren door versterking van onderzoek en instituties

De regering zal bevorderen, dat het (inter)nationale onderzoek, de internationale organisaties, maar ook het rijksoverheidsapparaat qua organisatie, procedures en middelen beter worden afgestemd op de problematiek van de ontbossing en de degradatie in de tropen.

– *Versterken van onderzoek*

De regering zal bevorderen dat duidelijker richting wordt gegeven aan onderzoek met betrekking tot het tropisch regenwoud opdat de resultaten een bijdrage leveren aan de instandhouding van primaire tropische regenwouden en aan een duurzaam gebruik ervan. Het gaat daarbij vooral om de volgende zaken.

Vergroten van de basiskennis omtrent de betekenis van het tropisch regenwoud, ecosystemen, genendiversiteit, klimaat beïnvloeding.

Ontwikkelen van methoden om de verschillende functies van tropische regenwouden te kwantificeren en verdiepen van het inzicht in de ecologische en de economische aspecten van duurzaam bosbeheer gericht op voortbrenging van hout en andere bosproducten.

Daarnaast is onderzoek op het gebied van landsgebruiksplanning en landinrichting van belang met het oog op het onder controle krijgen van de steeds voortschrijdende omvorming in (tijdelijke) landbouwgrond en met het oog op identificatie van delen van primaire tropische regenwouden, die deel kunnen gaan uitmaken van een internationaal netwerk van beschermde bossen.

Met het oog op een te verwachten afname van de beschikbaarheid van tropisch hardhout voor de export zal onderzoek naar milieuvriendelijke alternatieven worden bevorderd. Momenteel wordt reeds onderzoek verricht, o.a. door VROM naar de toepassings- en milieuaspecten van alternatieven van tropisch hout.

In dit kader moet ook het VROM-project duurzaam bouwen (DUBO) worden vermeld. De rapportage Duurzaam Bouwen is inmiddels verschenen als bijlage 2 bij het Nationaal Milieubeleidsplan plus. Er zijn aanbevelingen in opgenomen o.a. met betrekking tot een duurzame ontwikkeling in relatie tot de bouw en de gebouwde omgeving. Met het oog op integraal ketenbeheer worden onder meer onderzoeksvoorstellen gedaan om te komen tot een samenhangend bouwmaterialen- en grondstoffenbeleid. Doelstelling hierbij is vermindering van het grondstoffenverbruik, onder meer door verschuiving van eindige grondstoffen naar vernieuwbare, zoals hout.

In verband met de CO₂ problematiek is het gewenst dat wereldwijd onderzoek wordt voortgezet naar de effecten van de verhoging van de hoeveelheid CO₂ in de atmosfeer en naar de mogelijkheden om deze verhoging te beperken. In dat verband doet het RIVM als onderdeel van haar mondiale biosfeer – programma, onderzoek naar de mogelijke kwantitatieve bijdrage van het tropisch regenwoud aan de mondiale milieu problematiek.

De regering zal bijdragen aan de versterking van de basisdisciplines die relevant zijn voor het tropisch regenwoud onderzoek, onder meer door het stimuleren van onderzoeksprogramma's en het stimuleren van mechanismen waardoor (potentiële) onderzoekers de vereiste kennis en ervaring kunnen opdoen.

Daarbij valt onder meer te denken aan het creëren van ruimte voor een grotere inzet van (assistent)deskundigen, en het vergroten van de opleidingscapaciteit onder meer voor assistenten in opleiding.



Het vergroten van opleidingscapaciteit voor onderzoekers en beheerders zal meer aandacht krijgen.

Met het oog op een effectieve inzet van de beschikbare onderzoekscapaciteit zal de regering coördinatie bevorderen in het kader van het Tropenbosprogramma, EG programma's en mondiale programma's, alsmede tussen deze programma's onderling.

Met het Tropenbosprogramma beoogt de regering te helpen een zo groot mogelijke bundeling van nationale maar geleidelijk ook internationale onderzoekscapaciteit tot stand te brengen en op lokaties in de tropen in te zetten ten behoeve van het versterken van de wetenschappelijke basis en infrastructuur in geselecteerde tropenlanden en van het ontwerpen van systemen voor duurzaam gebruik en beheer van bossen in de humide tropen.

Voor de periode 1990-1993 stelt de regering hiervoor f 14 miljoen beschikbaar, naast de inbreng die door instituten en universiteiten vanuit de eigen capaciteit wordt geleverd.

Het ligt in de bedoeling het programma verder uit te bouwen door het aantrekken van fondsen van buitenaf, door samenwerking met andere landen en het zoeken van aansluiting bij bestaande internationale organisaties en programma's.

De regering zal een duidelijker rol van de EG bepleiten bij coördinatie van onderzoek dat is gericht op het behoud van tropische regenwouden en het beheer van tropische bossen. Hierbij kan gedacht worden aan het verzamelen en beschikbaar stellen van informatie over de aanwezige onderzoeksinstituten en onderzoekscapaciteit in de lidstaten, en over de betrokkenheid bij onderzoeksprojecten in de tropen. De EG zou ook programma's kunnen ontwikkelen teneinde richting te geven aan de inzet van onderzoekscapaciteit en de samenhang daarvan te vergroten.

De EG dient onder meer op basis van bovengenoemde activiteiten steun te verlenen aan de Consultant Group on International Agricultural Research (CGIAR) om een stimulerende rol te spelen ten aanzien van het bosbouwkundig onderzoek.

De International Union for Forest Research Organisations (IUFRO) heeft een Special Programme for Developing Countries (SPDC). De regering zal dit programma en de coördinerende rol die IUFRO wereldwijd speelt ondersteunen. Ook zal de regering stimuleren dat door de betrokken landen zelf het onderzoek zal worden bevorderd.

De Nederlandse Universiteiten en wetenschappelijke instellingen kunnen een belangrijke rol spelen bij opleidingen op relevante vakgebieden.

– *Versterken van instituties*

A. Internationaal

De regering zal actief meewerken aan de totstandkoming en versterking van internationale verdragen, de implementatie van afspraken en het versterken van secretariaten. Op een aantal internationale verbanden wordt hieronder nader ingegaan.

EG

In de Europese Gemeenschap zal een tropische bossen beleid ontwikkeld moeten worden.

Daarin dienen ondermeer de maatregelen m.b.t. marktordening, de directe ontwikkelingssteun en de EG-standpuntbepaling in andere internationale fora te worden betrokken.

In dit verband zal Nederland zich binnen de EG inzetten voor een uitbreiding van de middelen ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van programma's en projecten gericht op het afnemen van de druk op het tropisch regenwoud en de actieve bescherming daarvan. Gezien de geografische spreiding van het tropisch regenwoud zullen deze activiteiten, zich niet uitsluitend tot de Lomé landen moeten beperken.

De regering zal haar inspanningen voortzetten, opdat de EG tot duidelijke standpunten komt ten aanzien van de wijze, waarop bescherming van tropische regenwouden en duurzaam gebruik en beheer van bossen bevorderd kan worden en ten aanzien van de rol, die de EG hierbij kan vervullen.

De regering zal zich daarbij baseren op het in deze paragraaf (7.2) neergelegde beleid. In dat kader zal de regering onder meer bevorderen dat een paragraaf over de effecten op de ontwikkelingslanden met tropisch regenwoud wordt verplicht gesteld, als onderdeel van ontwerpbesluiten, -richtlijnen en -verdragen in het kader van de EG.

Het eenduidig uitdragen van duidelijke standpunten in internationale fora, zoals UNCTAD, ITHO, FAO, UNEP, Wereldbank en IUCN acht de regering van groot belang. Eén en ander vereist een gedegen coördinatie binnen de Europese gemeenschap en tussen de lidstaten.

De regering zal actieve deelname van de EG/Commissie aan een herzien en versterkt Tropical Forestry Action Plan bevorderen. Dit impliceert betrokkenheid bij de opstelling van nationale Tropical Forestry

Action Plannen en het aangaan van verplichtingen met betrekking tot de formulering en uitvoering van projecten, die daaruit voortvloeien. In het kader van het TFAP zal meer aandacht geschonken moeten worden aan de noodzaak van bescherming van tropische regenwouden en de daadwerkelijke realisering daarvan en de verbetering van de levenssituatie van de lokale bevolking. Dit betekent dat de regering zal bevorderen dat ook in EG-verband de TFAP-componenten «conservering van biosystemen» en «institutionele versterking» actiever worden ondersteund.

De regering is van mening, dat de EG een duidelijker rol dient te vervullen met betrekking tot de coördinatie van het onderzoek, dat is gericht op het behoud van tropische regenwouden en het beheer van tropische bossen. Zie hiervoor hetgeen is gesteld onder Versterken van onderzoek.

Het bovenstaande beleid spoort over het algemeen met de strategie zoals die is verwoord in de Commissie mededeling «Het behoud van de Tropische bossen: de rol van de Gemeenschap» (com (89) 410, september 1989). Het daarin voorgestelde beleid met betrekking tot het genereren van aanvullende middelen dient echter te worden versterkt.

De regering zal bevorderen, dat de capaciteit en deskundigheid van het ambtelijk EG-apparaat afgestemd worden op de te leveren inspanningen.

FAO

Bij de FAO berust de coördinatie van het Tropical Forestry Action Plan. Daartoe is een coördinatie-eenheid opgericht. De voorlopig beoogde capaciteit van deze eenheid is in 1990 gerealiseerd zodat de coördinerende werkzaamheden beter gestalte kunnen krijgen. Nederland levert een bijdrage aan het «trustfund» waaruit de helft van de kosten van deze eenheid wordt gefinancierd.

De regering zal de coördinatie door deze eenheid zoveel mogelijk bevorderen onder meer door daarvoor in de geëigende fora, zoals het FAO Committee on Forest Development in the Tropics, aandacht en steun te vragen. Bovendien zal de regering aandringen op het invoeren van de noodzakelijke verbeteringen in het TFAP proces en in de Nationale Tropical Forestry Action Plans, naar aanleiding van de kritiek van de NGO's, de «independent review» van de FAO en de evaluatie door het WRI.

De FAO is een belangrijke uitvoerder van bosbouwprojecten, vaak met innovatieve aanpak. Nederland zal deze activiteit blijven steunen onder meer door medefinanciering van projecten. Ook de wereldwijde bossen-inventarisatie wordt ondersteund.

Internationaal Klimaatfonds

In het Nationaal Milieubeleidsplan is aangekondigd dat Nederland initiatieven zal nemen om te komen tot een internationaal klimaatfonds waaruit maatregelen in landen die zelf over onvoldoende middelen hiervoor beschikken, kunnen worden bekostigd. De middelen hiervan zullen in ieder geval worden gebruikt voor het onderzoek naar de verandering van het klimaat, bosbeheersprojecten, de overdracht van technologie naar ontwikkelingslanden en beheer van internationaal belangrijke ecosystemen. In vele internationale fora is momenteel het opzetten van financieringsmechanismen voor de aanpak van wereldwijde milieuproblemen, waaronder een klimaatfonds, aan de orde.

De in november 1989 in Noordwijk gehouden internationale milieu ministersconferentie nam in zijn verklaring de aanbeveling over dat inter-

nationale financiële bijdragen zich o.m. zouden moeten richten op toegenomen financiële ondersteuning voor bescherming van de bossen en verbetering van bosbeheer, b.v. via het TFAP, het Plan ter bestrijding van de verwoestijning, de ITHO, en andere relevante internationale organisaties. De Nederlandse regering heeft, mede met het oog op de aanpak van de klimaatproblematiek besloten dat de OS-activiteiten op bosbouwgebied geleidelijk in omvang zullen toenemen met een extra bedrag, oplopend tot f 50 miljoen per jaar in 1994. Voorts wordt door de regering actief medegewerkt aan de totstandkoming van een Global Environmental Facility van de Wereldbank, UNEP en UNDP, als een financieringsmechanisme voor de aanpak van cruciale wereldwijde milieuproblemen, waaronder de klimaatproblematiek.

ITHO

De Internationale Tropische Hout Organisatie is effectief drie jaar werkzaam. In maart 1990 liep het verdrag van de eerste vijfjaar periode af. De regering heeft ingestemd met een verlenging van twee jaar. Gedurende die tijd zal de regering bevorderen dat de in het verdrag opgenomen ecologische doelstelling en het aspect van de continuïteit van het aanbod van hout meer gestalte krijgen. De regering zal bevorderen dat ITHO een beleid ontwikkelt dat recht doet aan de korte en lange termijn aspecten van het houtaanbod en aan de ITHO doelstelling ten aanzien van het behoud van de ecologische diversiteit. Er zullen meer middelen voor de uitvoering van projecten beschikbaar moeten komen. In dat verband zullen de mogelijkheden die het zgn. 2e loket van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen biedt, moeten worden benut.

Het genereren van een fonds via een importheffing op tropisch hardhout, dan wel via verplichte bijdragen van lidstaten naar rato van het handelsbelang, zou een structurele bijdrage aan de financiering van projecten betekenen.

De regering zal bevorderen, dat binnen ITHO bezien wordt of fondsvorming op de één of andere wijze de medewerking van alle producerende en consumerende landen kan verkrijgen.

Bij de heronderhandelingen van het verdrag kan dan worden voorzien in een dergelijke fondsvorming.

Tijdens de 8e Raadszitting in juni 1990 te Bali zijn enkele belangrijke besluiten genomen die in de door de regering gewenste richting gaan. Als strategie is aanvaard om vanaf het jaar 2000 slechts hout afkomstig uit duurzaam beheerd bos te exporteren. Tevens zijn richtlijnen voor het duurzaam beheer van tropische bossen aanvaard als referentiestandaard voor nationale richtlijnen.

De regering hecht er aan dat de beleidsontwikkeling binnen ITHO doorklinkt in het TFAP proces. De regering zal dan ook blijven aandringen op een actieve participatie van de ITHO bij de opstelling van Nationale Tropical Forestry Action Plannen. Voorts is zij van mening dat projecten op het gebied van bosbeheer en bosaanleg zoveel mogelijke geput moeten worden uit project-ideeën die in het kader van Nationale Tropical Forestry Action Plannen zijn geformuleerd. Indien één en ander uitbreiding van de formatie of middelen vereist, zal de regering realisering daarvan steunen.

B. Nationaal

- Het regeringsstandpunt zelf is het resultaat van gecoördineerde en geïntegreerde beleidsformulering. De uitvoering van de diverse activiteiten zijn daarmee op elkaar afgestemd. Betrokkenheid van de diverse departementen bij de uitvoering van de hoofdlijnen van beleid zal – evenals dit reeds het geval was – onder meer geschieden

in het kader van interdepartementaal vast te stellen instructies voor delegaties en missies. De uitvoering van beleid zal door een werkgroep worden begeleid en te gelegener tijd worden geëvalueerd.

- De regering zal binnen de relevante ambtelijke kaders de ecologische expertise bij de voorbereiding en uitvoering van beleid dat gericht is op of raakvlakken heeft met de bossen in de tropen versterken. Zij zal procedures en capaciteit hierop aanpassen. Een en ander geldt zowel voor het departementale apparaat als voor de diplomatieke dienst.
- Nederlandse activiteiten in de tropen zullen, waar relevant, getoetst worden op hun invloed op het tropisch regenwoud. Daartoe behoren onder meer die activiteiten in en rondom stroomgebieden die deel uitmaken van of in verbinding staan met het tropisch regenwoud. Mechanismen zullen worden ontwikkeld voor een zwaardere en meer systematische natuur- en milieutoets.
- De regering zal uitbreiding en coördinatie van onderzoek gericht op tropische regenwouden verder stimuleren. Zie hiertoe het voorgaande onder Versterken van onderzoek.
- Binnen het kader van de OS zullen de inspanningen op bosbouwgebied, met inbegrip van tropische regenwouden, geleidelijk worden verhoogd met een extra bedrag oplopend tot f 50 miljoen per jaar in 1994.
- De inzet van deskundigen van overheidswege zowel via het bedrijfsleven als vanuit de overheid zelf zal worden vergroot.
- Naast de overheidsmiddelen, die ter beschikking staan voor de uitvoering van het Meerjarenplan Bosbouw, zal medefinanciering voor bosaanleg worden gezocht en gestimuleerd bij het bedrijfsleven.

7.3. Financieel en personeeloverzicht

Voor de uitvoering van het beleid stelt de regering financiële middelen en menskracht ter beschikking. Deskundigen worden van overheidswege ingezet ten behoeve van de ondersteuning van de beleidsontwikkeling in de betreffende landen, de formulering, monitoring, evaluatie en uitvoering van projecten, en ten behoeve van onderwijs en onderzoek.

Financiering, bedragen in miljoen guldens

	1990	1991	1992	1993	1994
Beleidsontwikkeling en bosprojecten in de tropen in het kader van ontwikkelingssamenwerking	80	90	110	130	150*
Onderzoek tropische regenwouden bij Tropenbos	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5#

* Bedragen in 1990, 1991, 1992 en 1993 zijn schattingen.

Overeengekomen bijdragen van OS, O&W, LNV, VROM en EZ.

De financiën die in het kader van de ontwikkelingssamenwerking beschikbaar worden gesteld, zullen overeenkomstig de uitgangspunten en de prioriteiten van het ontwikkelingsbeleid worden besteed. De middelen ten behoeve van de ondersteuning van beleidsontwikkeling en bosprojecten zijn tevens bestemd voor andere bossen in de

tropen dan het tropisch regenwoud. Gestreefd wordt naar besteding van minimaal 1/3 van deze bedragen in of ten behoeve van het tropisch regenwoud.

Naast deze specifiek op bossen en bosbouw gerichte middelen heeft ook de Nederlandse inspanning op het gebied van de plattelandsontwikkeling, gericht op landgebruiksplanning en de ontwikkeling van duurzame landbouw en veeteelt, een positieve invloed op het behoud van het tropisch regenwoud.

De inspanningen gericht op de vergroting van de Nederlandse houtproductie en met name op de bosaanleg in Nederland zijn beschreven in het Meerjarenplan Bosbouw, het bijbehorende Uitvoeringsprogramma 1990-1994 en het Natuurbeleidsplan.

De voor het Tropenbosprogramma ter beschikking gestelde middelen zijn additioneel, universiteiten en onderzoeksinstituten hebben hun eigen financiële en personele planning.

Behalve door het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking worden inspanningen verricht door andere departementen, zoals:

door Landbouw, Natuurbeheer en Visserij:

- realiseren en/of ondersteunen van projecten gericht op het behoud en duurzaam beheer van tropisch regenwoud;
- ondersteunen van de nationale en internationale natuur- en milieu-educatie;
- ondersteunen van (internationale) natuurbeschermingsorganisaties bij het realiseren van beschermingsprojecten in tropisch regenwoud gebieden;
- vergroten inzet voor onderzoek, onderwijs en training ten behoeve van een duurzaam bosbeheer in het tropisch regenwoud;
- doen verrichten van studies gericht op de implementatie van het beleid.

door Economische Zaken:

- doen ontwikkelen van een houtstroomanalyse voor de Europese markt;
- doen ontwikkelen van een model voor introductie van minder bekende houtsoorten op de Europese markt;
- bijdragen aan het «administratieve budget» van ITHO.

door Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

- nagaan in hoeverre gestructureerd overleg met betrokken organisaties een bijdrage kan leveren aan een verantwoord en beheerst toepassen van tropisch hardhout in de bouw;
- voorlichting over het gebruik van tropisch hardhout door middel van een voorlichtingspublicatie die bouwstenen voor de te maken afweging zal aandragen in met name milieu- en bouwtechnisch opzicht;
- in 1992 zal een analyse van de doorwerking van het regeringsstandpunt «Tropisch Regenwoud» naar het gebruik van tropisch hardhout in de Nederlandse bouw in opdracht van VROM worden uitgevoerd. Daarbij zal bezien worden of het wenselijk en mogelijk is om houtstromen verder te kwantificeren;
- VROM zal onderzoek stimuleren naar mogelijkheden om de herkomst van hout en houtproducten te identificeren. Tevens zal onderzoek naar alternatieven voor tropisch hout worden voortgezet en zullen hergebruiksmogelijkheden van tropisch hardhout onderzocht worden;
- ondersteunen van Nederlandse NGO-activiteiten, gericht op voorlichting en bewustwording van de consument en op het bevorderen van de totstandkoming van duurzaam bosbeheer in tropisch regenwoud-gebieden;
- financieel ondersteunen van ITHO-projecten op het terrein van duurzaam bosbeheer;

- doen verrichten van studies gericht op de implementatie van het beleid en het formuleren van voorstellen in internationale fora, onder meer ten behoeve van het ontwikkelen van een internationale klimaatconventie, gerelateerd aan de ontbossings- en herbebossingsproblematiek.

Daarnaast zullen alle betrokken departementen in het nationale en internationale overleg het regeringsstandpunt met kracht uitdragen.

De inzet van deskundigen ten behoeve van de beleidsontwikkeling, projecten en onderzoek vindt plaats binnen een aantal departementen, universiteiten en andere instellingen en hangt samen met de te besteden middelen.

De personeelsinzet wordt in 1990 geschat op 50 á 70 personen. In 1994 moet dit aantal tot ongeveer 100 personen zijn toegenomen. Elke instelling stelt op dit punt via begroting en personeelsbeleid haar eigen prioriteiten.

De departementen kunnen in de Memorie van Toelichting op hun hoofdstuk van de Rijksbegroting duidelijk maken welke bijdrage wordt geleverd in relatie tot het tropisch regenwoud.

Naast de *directe overheidsinspanningen* wordt een *toenemende* belangstelling voor financiering van bosbouwprojecten in de tropen bij het bedrijfsleven en semi-overheidsorganen geconstateerd. Hiermede kunnen jaarlijks enkele 10-tallen miljoenen guldens zijn gemoeid.

ANNEX

Overzicht van Nederlandse activiteiten in kader van EG, ITHO en FAO/TFAP

EG

De regering zal haar inspanningen voortzetten, opdat de EG tot duidelijke standpunten komt ten aanzien van de wijze, waarop bescherming van tropische regenwouden en duurzaam gebruik en beheer van bossen bevorderd kan worden en ten aanzien van de rol, die de EG hierbij kan vervullen.

De regering zal zich daarbij baseren op het in paragraaf 7.2 neergelegde beleid. In dat kader zal de regering onder meer bevorderen dat een paragraaf m.b.t. de effecten op de ontwikkelingslanden met tropisch regenwoud wordt verplicht gesteld, als onderdeel van ontwerpbesluiten, -richtlijnen en -verdragen in het kader van de EG.

Waar de Europese Gemeenschap in internationale fora optreedt namens de lidstaten zal Nederland trachten zoveel mogelijk van haar nationale doelstellingen opgenomen te krijgen in het gemeenschapsstandpunt.

De regering zal actieve deelname van de EG/Commissie aan een herzien en versterkt Tropical Forestry Action Plan bevorderen. Dit impliceert betrokkenheid bij de opstelling van nationale Tropical Forestry Action Plannen en het aangaan van verplichtingen m.b.t. de formulering en uitvoering van projecten, die daaruit voortvloeien.

Nederland zal binnen de EG inzetten voor een uitbreiding van de middelen ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van programma's en projecten gericht op het afnemen van de druk op het tropisch regenwoud en de actieve bescherming daarvan en de verbetering van de levenssituatie van de lokale bevolking. Gezien de geografische spreiding van het tropisch regenwoud zullen deze activiteiten, zich niet uitsluitend tot de Lomé landen moeten beperken.

De regering zal zich er voor inzetten, dat de EG een duidelijker rol gaat vervullen m.b.t. de coördinatie van het onderzoek, dat is gericht op het behoud van tropische regenwouden en het beheer van tropische bossen.

De EG dient onder meer op basis van bovengenoemde activiteiten steun te verlenen aan de Consultant Group on International Agricultural Research (CGIAR) om een stimulerende rol te spelen ten aanzien van het bosbouwkundig onderzoek.

Het bovenstaande beleid spoort over het algemeen met de strategie zoals die is verwoord in de Commissie mededeling «Het behoud van de Tropische bossen: de rol van de Gemeenschap» (com (89) 410 september 1989). Het daarin voorgestelde beleid met betrekking tot het genereren van aanvullende middelen dient echter te worden versterkt.

De regering zal bevorderen, dat de capaciteit en deskundigheid van het ambtelijk EG-apparaat afgestemd worden op de te leveren inspanningen.

De regering ondersteunt de centrale doelstelling van het voorstel van het Europese Parlement voor een verordening inzake de regulering van de handel in tropisch hardhout (produkten) om de invoering van nationale bosbeheerplannen in producentenlanden te bevorderen.

Op basis van te voeren bilaterale of multilaterale onderhandelingen zouden deze bosbeheerplannen tot stand kunnen komen. De handel in tropisch hardhout zou daarbij aan invoerquota gebonden worden. Uit landen die op termijn geen partij wensen te worden bij een programma bosbeheer en bosbescherming zal uiteindelijk de invoer van tropisch hardhout (produkten) verboden worden. De regering zal zich ervoor inzetten dat het voorstel wordt getoetst op haalbaarheid en consequenties.

De regering zal bevorderen, dat de uitvoering van de lange-termijn houtproduktieplannen en het toezicht op de concessievoorwaarden ook door de EG financieel wordt ondersteund.

Nederland zal er naar streven dat vanaf 1995 de invoer van tropisch hardhout uitsluitend zal plaatsvinden uit landen, waar de kap in het kader van nationale/regionale lange termijn houtproduktieplannen geschiedt en waar tevens in voldoende mate in de bescherming van overwegend gave regenwouden en in de instandhouding en het duurzaam beheer van de overige bossen is voorzien. Nederland zal vooral de opstelling van dergelijke plannen bevorderen in die landen waaruit Nederland het grootste deel van zijn hout betreft. Een gelijke houding van andere landen zal in EG-kader worden bevorderd.

Mede terwille van de instandhouding van het tropisch regenwoud en met het oog op de mondiale houtvoorziening en de noodzaak de stijging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer te beperken, zal de regering bevorderen dat ook binnen Nederland, de EG en elders in de wereld de (her)bebossing op grote schaal krachtig ter hand wordt genomen, waarbij de doelstelling van de conferentie van Noordwijk (november 1989) van een jaarlijkse netto toename bos met 12 miljoen ha vanaf 2000, richtinggevend is.

Bosaanleg in de EG-regio en in de tropen kan een substantiële bijdrage leveren aan de regionale en mondiale houtvoorziening en aan het compenseren van de uitstoot van CO₂. Nederland zal bevorderen, dat binnen de EG meer aandacht en geld wordt besteed aan (her)bebossingsprojecten in de tropen.

ITHO

De regering zal bevorderen dat de in het verdrag opgenomen ecologische doelstelling en het aspect van de continuïteit van het aanbod meer gestalte krijgen. De regering zal bevorderen dat ITHO een beleid ontwikkelt dat recht doet aan de korte en lange termijn aspecten van het houtaanbod en aan de ITHO doelstelling ten aanzien van het behoud van de ecologische diversiteit.

In dat verband zal de regering pleiten voor de opstelling van nationale lange-termijn houtproduktieplannen gebaseerd op een bosgebruiksplanning, waarbij zoveel mogelijk reeds geëxploiteerd bos de toekomstige houtproduktie gaat leveren en waarin naast eventueel in exploitatie te nemen bossen, tevens te beschermen bossen worden aangewezen. Dergelijke plannen kunnen mede dienst doen ten behoeve van de opstelling van nationale Tropical Forestry Action Plans.

Er zullen meer middelen voor de uitvoering van projecten beschikbaar moeten komen.

Het genereren van een fonds via een importheffing op tropisch hardhout, dan wel via verplichte bijdragen van lidstaten naar rato van het handelsbelang, zou een structurele bijdrage aan de financiering van projecten betekenen.

De regering zal bevorderen, dat binnen ITHO gezien wordt of fondsvorming op de één of andere wijze de medewerking van alle producerende en consumerende landen kan verkrijgen teneinde middelen te verkrijgen t.b.v. projecten, die bijdragen aan de totstandkoming van een duurzaam beheer.

Bij de heronderhandelingen van het verdrag kan dan worden voorzien in een dergelijke fondsvorming.

De regering hecht er aan dat de beleidsontwikkeling binnen ITHO doorklinkt in het TFAP proces. De regering zal dan ook blijven aandringen op een actieve participatie van de ITHO bij de opstelling van Nationale Tropical Forestry Action Plannen. Voorts is zij van mening dat projecten op het gebied van bosbeheer en bosaanleg zoveel mogelijke geput moeten worden uit project-ideeën die in het kader van Nationale Tropical Forestry Action Plannen zijn geformuleerd. Indien één en ander uitbreiding van de formatie of middelen vereist, zal de regering realisering daarvan steunen.

Nederland zal bevorderen, dat in het kader van de ITHO de promotie van minder bekende houtsoorten gestalte krijgt en dat betere oogst- en verwerkingsmethoden worden toegepast, die recht doen aan een ecologisch verantwoord beheer gericht op een duurzame voortbrenging van hout.

Binnen ITHO bevorderen van het regionaliseren van onderzoeksprojecten. Daardoor wordt capaciteit gebundeld.

De regering zal bevorderen dat binnen ITHO prioriteit wordt gegeven aan onderzoek met betrekking tot de ecologische en economische aspecten van duurzaam beheer gericht op productie van hout en andere produkten.

De regering zal in het kader van ITHO pleiten voor en stimuleren van beheersing van de kap en vrijwillige beperking van het exportaanbod en in samenhang daarmee voor de totstandkoming van lange-termijn houtproductieplannen, verhoging van de concessierechten en verbetering van de concessievoorwaarden en het toezicht op de uitvoering daarvan.

De regering zal bevorderen, dat de uitvoering van de lange-termijn houtproductieplannen en het toezicht op de concessievoorwaarden financieel in voldoende mate wordt ondersteund.

De regering zal binnen ITHO bevorderen, dat algemeen aanvaarde richtlijnen m.b.t. de uitgifte en voorwaarde van concessies en de controle daarop worden vastgesteld. De inhoud, die aan het begrip duurzaam gebruik (sustainable use) zal worden gegeven, zal mede bepalend zijn voor de te stellen voorwaarden aan de kap.

Ondersteunen van de gedachte om te komen tot een internationaal monitor-systeem m.b.t. de uitvoering van exploitatie en om kwalificaties te geven van «best practice».

De regering zal in het kader van de ITHO positief meewerken aan de totstandkoming van een systeem, (bv. keurmerksysteem) dat zou moeten uitmonden in richtlijnen en wetgeving, die verzekeren, dat al het geëxporteerde hout afkomstig is van bossen met een ecologisch verantwoord beheer, mede gericht op duurzame houtproductie. De nadere criteria en voorwaarden hiervoor dienen te worden opgesteld door de regeringen zo mogelijk in samenspraak met niet gouvernementele organisaties.

Nederland zal er naar streven dat vanaf 1995 de invoer van tropisch hardhout uitsluitend zal plaatsvinden uit landen/regio's met een bosbeleid en bosbeheer gericht op bescherming en duurzame productie,

of indien eerder de evaluatie in 1993 daartoe de mogelijkheid biedt. Bij andere landen zal in ITHO-verband worden bepleit ook met dit streven een begin te maken, zodat aan het ITHO besluit om vanaf 2000 alleen nog maar tropisch hout te exporteren dat afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen, inhoud wordt gegeven.

Binnen ITHO pleiten voor de beëindiging van het verbruik van in het kader van CITES beschermde soorten in het land van herkomst.

FAO

De FAO is een belangrijke uitvoerder van bosbouwprojecten, vaak met innovatieve aanpak. Nederland zal deze activiteit blijven steunen onder meer door medefinanciering van projecten.

Bij de FAO berust de coördinatie van het Tropical Forestry Action Plan (TFAP). Daartoe is een coördinatie-eenheid opgericht. Nederland levert een bijdrage aan het «trustfund» waaruit de helft van de kosten van deze eenheid wordt gefinancierd.

De regering zal de coördinatie door deze eenheid zoveel mogelijk bevorderen onder meer door daarvoor in de relevante overlegfora van de FAO zoals de CoFo en de FAO-council aandacht en steun te vragen. Bovendien zal de regering aandringen op het invoeren van de noodzakelijke verbeteringen in het TFAP proces en de in dat kader op te stellen nationale Tropical Forestry Action Plans. Een belangrijk deel van de verbeteringen vormt de instelling van een in de independent review voorgestelde breed samengestelde begeleidingsgroep.

Programma's, zoals die in het kader van TFAP ontwikkeld worden, dienen in zo veel mogelijke landen te worden opgesteld. Het gaat daarbij binnen het totale landgebruikskader vooral om de bescherming van het tropisch regenwoud en daarnaast om een verantwoord gebruik en waar mogelijk herstel ervan, bosaanleg, herbebossing en bosverzorging.

Nederland zal bevorderen dat in het kader van het Tropical Forestry Action Plan meer aandacht wordt geschonken aan de bescherming van tropische regenwouden en de daadwerkelijke realisering daarvan. Dit betekent dat Nederland de TFAP-component «conservering van bosecosystemen» actiever gaat ondersteunen. De opstelling van bosbeheersplannen zal worden gestimuleerd en ondersteund.

Nederland zal de ontwikkelingen met betrekking tot een meer actief natuur en -milieubeleid en het opstellen van toetsingscriteria voor projecten ondersteunen.

Nederland zal ook in het kader van de FAO de totstandkoming van programma's en projectvoorstellen m.b.t. landgebruiksplanning, landinrichting en in dat kader land- en bosbouwprojecten, die structureel een positieve invloed hebben op het behoud van het tropisch regenwoud, steunen.

Nederland zal het genereren van fondsen ten behoeve van dit doel bevorderen.

Nederland zal via FAO en TFAP de totstandkoming van projectvoorstellen gericht op versterking van instituties, de totstandkoming van voorlichtingsprojecten en van participatie van de lokale bevolking en van nationale deskundigen bij projectvoorbereiding en -uitvoering bevorderen.

Nederland zal in het TFAP-proces projectvoorstellen toetsen op ecologische duurzaamheid en op betrokkenheid van de lokale bevolking en nationale deskundigen, en bewerkstelligen dat overigens een dergelijke toets wordt toegepast bij de totstandkoming van nationale bosbouwplannen en overige landgebruiksplannen. Voorkomen dient te worden dat niet-duurzame bosbeheersprogramma's in ontwikkelingslanden onder de vlag van TFAP gepresenteerd kunnen worden.

Nederland zal bevorderen, dat de uitvoering van de lange-termijn houtproductieplannen ook in FAO-kader financieel wordt ondersteund.

Nederland ondersteunt een gecoördineerde wereldwijde inventarisatie en classificatie van het tropisch regenwoud, waaronder de FAO inventarisatie in het kader van het Tropical Forest Resource Assessment Project, dat bedoeld is om de gegevens van 1980 te actualiseren.

Bovendien is het opzetten van een monitoring systeem noodzakelijk om steeds over actuele gegevens te kunnen beschikken.

**DEEL C: BIJLAGEN BIJ REGERINGSSTANDPUNT TROPISCH
REGENWOUD**

BIJLAGE 1

Overzicht van het bosareaal, de ontbossing en sociaal-economische gegevens van de belangrijkste landen met tropisch regenwoud

	Opp. trop.bos in ha 1980	w.v. ongestoord in ha 1980	Jaarlijksverlies aan bos in % 1981-1985	Bevolkings- dichtheid per km ² 1980	Bevolkingsgroei in % 1970-1980	Inkomen per hoofd v/d bevolking in 1981
<i>Latijns Amerika</i>						
Brazilië	356 mill	344 mill.	0,4	11	2,1	2 220
Peru	69	63	0,4	11	2,6	1 170
Colombia	46	45	1,7	20	1,9	1 380
Bolivia	44	32	0,2	5	2,6	600
Venezuela	32	20	0,4	12	3,4	4 220
Guyana	18,5	17,2	-	4	1,1	720
Suriname	14,8	14,4	-	3	- 0,6	3 030
Ecuador	14,2	14,1	2,3	23	3,4	1 180
Fr. Guyana	7,6	7,4	-	1	2,2	3 430
Guatemala	4,6	3,4	2,0	65	3,1	1 140
Honduras	3,8	3,7	2,4	34	3,4	600
Nicaragua	4,5	4,4	2,7	19	3,9	860
Panama	4,2	3,4	0,9	25	2,3	1 910
<i>Tropisch Afrika</i>						
Zaire	106	106	0,2	10	3,0	210
Congo	21	118	0,1	3	2,9	1 100
Gaboen	20	11	0,1	2	1,2	3 810
Kameroen	17,9	8	0,4	12	2,2	880
Madagascar	10,3	5,2	1,2	14	2,6	210
Nigeria	5,9	3,3	4,0	90	2,5	870
Ivoorkust	4,5	1,4	5,9	14	5,1	1 200
<i>Azië</i>						
Indonesië	114	79	0,5	64	2,4	530
Papoea Nw.-Guinea	34	34	0,1	7	2,2	840
Birma	31	22	0,3	19	2,1	190
Maleisië	21	13	1,2	32	2,5	1 840
Philippijnen	9,3	5,6	0,7	130	2,7	790
Thailand	8,1	4,2	2,4	71	2,6	770
Totaal	1 022 mill.	883 mill.	0,6			

Bron: UN-ECE and FAO (1986) European Timber Trends and Prospects to the year 2000 beyond, Vol. 1, UN Repetto, R. and Gillis, M. (1988) Public policies and the misuse of forest resources, Cambridge University Press Beusekom, C.F. van, Goor, C.P. van, and Schmidt, P. (1987) Wise utilization of tropical rain forest lands, Tropenbos Scientific Series 1.

Overzicht van het per land aangewezen beschermd tropisch regenwoud*

Australië	7 979 513 ha
Bangladesh	53 697 ha
Belize	8 002 ha
Bhutan	63 563 ha
Bolivia	2 064 375 ha
Brazilië	8 643 536 ha
Birma	12 403 ha
Kameroen	747 675 ha
China	122 914 ha
Columbia	1 618 700 ha
Congo	1 353 100 ha
Ivoorkust	590 000 ha
Ecuador	1 231 000 ha
Gabon	1 753 000 ha
Ghana	63 020 ha
Guatemala	72 126 ha
Guinea	13 000 ha
Guyana	11 655 ha
Hongkong	41 333 ha
India	1 644 229 ha
Indonesië	14 092 030 ha ¹
Liberia	130 700 ha
Madagascar	373 983 ha
Maleisië	856 837 ha
Mexico	529 176 ha
Nepal	17 500 ha
Nigeria	460 ha
Panama	1 034 846 ha
Peru	3 612 806 ha
Filippijnen	530 641 ha ¹
Sierra Leone	100 700 ha
Singapore	2 511 ha
Sri Lanka	1 136 ha
Suriname	634 000 ha
Thailand	2 827 497 ha
Trinidad en Tobago	17 217 ha
Venezuela	2 220 045 ha
Vietnam	355 419 ha
Zaire	3 939 000 ha
Totaal	59 384 235 ha

¹ Niet alleen tropisch regenwoud.

* Bron: World Conservation Monitoring Centre September 1989.

1. Karakter, definitie

Tropische regenwouden zijn natuurlijke bossen. Zij hebben zich zeer lange tijd ongerept kunnen ontwikkelen tot de meest ingewikkelde en de meest soortenrijke levensgemeenschappen op aarde. Dit is ook het meest wezenlijke kenmerk van primaire tropische regenwouden.

Afgaande op de definities van Baur en Oldeman wordt in dit regeringsstandpunt de volgende definitie voor primaire tropisch regenwoud gehanteerd:

«een gesloten en sterk gedifferentieerde gemeenschap van voor het merendeel altijd groene vochtminnende loofhoutsoorten (die in gewoonlijk meer lagen van bomen en struiken boven elkaar groeien) en talrijke soorten kruiden, lianen, epifyten, hogere en lagere dieren en micro-organismen».

Tropische regenwouden zijn zeer complexe levensgemeenschappen met een ongekende verscheidenheid aan plante- en diersoorten, die in een nauwe samenhang en onderlinge afhankelijkheid leven. Deze soortenrijkdom is nog maar ten dele in kaart gebracht. Men schat dat wellicht meer dan 50% van de nu bekende 1,7 miljoen plante- en diersoorten juist in het tropisch regenwoud voorkomt. Daar worden bovendien nog veel nieuwe tot dusverre onbekende soorten ontdekt. Door sommigen wordt daarom aangenomen, dat liefst 90% van alle soorten op aarde, voorkomt in het tropisch regenwoud, dat zelf slechts 6% van de landoppervlakte van de aarde beslaat (Brundtland-rapport).

Het ecosysteem van een primair tropisch regenwoud functioneert hoofdzakelijk (95%) in een gesloten voedselkringloop. Afgewallen bladeren en afstervende biomassa wordt in de vorm van mineralen vrijwel onmiddellijk opgenomen door een wijdvertakt wortelsysteem, net onder het grondoppervlak. De overige 5% procent voedsel komt extern uit neerslag of uit de bodem.

Over het algemeen is het substraat van het ecosysteem bijzonder kwetsbaar. Het bestaat veelal uit arme bodems. Het systeem is in ongerepte staat zeer stabiel.

Het woord tropisch komt van het Griekse «tropein» (keren). Het verwijst naar de keerkringen en derhalve naar hoge temperaturen. De term regenwoud geeft aan, dat de bossen in altijd natte klimaten te vinden zijn. Hoewel het onderscheid tussen natte klimaten en iets drogere klimaten moeilijk absoluut te maken valt, is er wel een zichtbare grens: het altijd groene regenwoud onderscheidt zich van (min of meer duidelijk) loofverliezend bos in de periodiek drogere streken.

2. Ligging

Op elk continent met tropenzones liggen van oorsprong omvangrijke gordels tropisch regenwouden: het Amerikaanse, het Indo-Maleisische en het Afrikaanse oerwoudgebied. Volgens schattingen van de FAO/UNEP (1981) was het totale regenwoudareaal in 1980 (deels aangetast) \pm 1,4 miljard ha verdeeld over:

- A. Het **Amerikaanse regenwoudgebied** (\pm 680 miljoen ha = 56%)
- * Amazonië: het regenwoud van de Amazone en de Orinoco. Dit is het grootste aaneengesloten oerwoud ter wereld. De Amazone stroomt grotendeels door Brazilië.

Het regenwoud strekt zich uit langs de bronrivieren tot in Bolivia, Peru, Ecuador en Colombia. Ten noorden van de Amazone, voornamelijk in Venezuela, ligt het stroomgebied van de Orinoco. In het noorden van het continent strekt het regenwoud zich uit tot in Guyana, Suriname en Frans Guyana.

- * Een gebied ten westen van de Andes, van Ecuador via Midden Amerika tot Mexico, met als kern het Colombiaanse Choco-oerwoud.
- * Een smalle strook in Brazilië langs de Atlantische kust tussen 14 en 21 graden zuiderbreedte.
- * De regenwouden in het Caraïbisch gebied.

B. Het **Indo-Maleisische regenwoudgebied** (± 305 miljoen ha = 26%)

Dit gebied ligt vrijwel geheel in de Maleisische archipel en kan biogeografisch worden onderverdeeld in:

- * Een Aziatisch deel dat bestaat uit het Maleisisch schiereiland Borneo, Sumatra, Java, Sulawesi en de Filippijnen.
- * Een Aziatisch deel op het vaste land van Zuidoost-Azië in Zuidwest-India, Sri Lanka, Birma, Zuid-Thailand, Laos Zuid-Vietnam, Cambodja en Zuid-China.
- * Een Australisch deel waarvan Papua New-Guinea en het Indonesische Irian-Jaya het centrum vormen. De regenwouden in Queensland, op de Solomon-eilanden en op de Nieuwe Hebriden maken deel uit van de regenwouden in de Australische biogeografische zone.

C. Het **Afrikaanse regenwoudgebied** (± 215 miljoen ha = 18 %)

- * De Atlantische kust tussen 10 graden noorderbreedte en 5 graden zuiderbreedte met de landen Guinee, Sierra Leone, Liberia, Ivoorkust, Ghana.
- * Grote delen van het Congo-bekken, met Zaïre als kern en daar omheen Nigeria, Kameroen, Equatoriaal Guinee, Gabon en Congo.
- * Enkele geïsoleerde Oostafrikaanse gebieden zoals de bossen bij de kust, Tanzania, Kenya, Uganda, Ethiopië, Rwanda en Burundi.
- * Bossen langs de oostkust van Madagascar.

In de drie gebieden is de structuur van het ongestoord tropisch regenwoud vergelijkbaar. De soortensamenstelling is echter verschillend. Deze soortensamenstelling is onder meer afhankelijk van de afstand tot de evenaar en de hoogteligging. Typisch voor regenwoud is de grote soortenrijkdom, die samenhangt met de regionale verspreiding en de bodemgesteldheid.

Op de continenten komen ook kleinere en minder gedifferentieerde typen bos voor. Door de bodemgesteldheid, periodieke overstromingen en zee-invloeden zijn ze vaak homogener samengesteld.

Een bekend voorbeeld is het mangrovebos, dat groeit in brak water langs de kust en binnen de invloedssfeer van eb en vloed. Deze bostypen worden hier ook gerekend tot het tropisch regenwoud.

3. Toestand

De omvang van het areaal tropisch regenwoud dat thans enigerlei beschermde status heeft is niet exact bekend. De beste benadering wordt gevormd door de gegevens van het World Conservation Monitoring Centre (WCMC), die een totaal areaal met beschermde status aangeven van $\pm 59,4$ miljoen ha. Dit komt neer op ca. 4,9% van het areaal tropisch regenwoud in 1980. (Voor een overzicht van beschermde gebieden zie bijlage 2). Hierbij moet worden aangetekend, dat

veel gebieden, die oorspronkelijk als beschermd gebied zijn aangegeven door slecht beheer of gebrek aan beschermingsmaatregelen in sterke mate zijn aangetast. Het beheersapparaat belast met de bescherming is in het algemeen onvoldoende geschoold om haar taak naar behoren uit te voeren. Vele beheerders hebben niet meer dan een eenvoudige bosbouw opleiding gericht op exploitatie van bossen en zijn gewoonlijk administratief ondergeschikt aan een op exploitatie gericht Ministerie van Bosbouw of Landbouw.

Het World Resources Institute (*The forest for the trees?*, 1988) geeft aan, dat het wereldbosareaal vanaf de oudheid tot heden is verminderd met meer dan 1 miljard hectare. De ontbossing zou na de 2^e wereldoorlog voornamelijk in de tropen hebben plaatsgevonden. Tussen 1950 en 1983 verminderde het bosareaal met 38% in Centraal Amerika en met 24% in Afrika.

Schattingen met betrekking tot de oppervlakte regenwoud, die jaarlijks wordt ontbost, lopen uiteen. De diverse schattingen hanteren verschillende begrippen (tropisch woud, tropische regenwoud, gesloten bos, «forest and woodlands», etc), zodat er geen onderlinge vergelijking mogelijk is. FAO cijfers (1980) geven voor de regenwouden een jaarlijkse ontbossing aan van 9 miljoen hectare en daarenboven nog aantasting door exploitatie. In het Brundtland-rapport worden FAO-UNEP cijfers (1982) gehanteerd, die een jaarlijkse ontbossing aangeven van 7,6 à 10 miljoen hectare en een aantasting van minstens 10 miljoen hectare per jaar. (Ontbossing: ruiming van bos ten behoeve van ander landgebruik, inclusief plantages, landbouw en braakliggend land). De FAO verricht een nieuwe inventarisatie waarvan de definitieve resultaten in 1990/1991 bekend zullen worden; voorlopige cijfers laten een jaarlijkse ontbossing in de tropen zien van 17 miljoen ha.

Op basis van de huidige ontbossingsnelheid zullen de regenwouden in Nigeria, Ivoorkust, Paraguay, Costa Rica, Haiti en El Salvador binnen 30 jaar verdwenen zijn. Andere landen, zoals Indonesië, Brazilië en Colombia hebben nu nog aanzienlijke regenwoudgebieden, maar verliezen jaarlijks steeds grotere arealen. Zo komen recentere schattingen voor Brazilië uit op een sterk groeiende ontbossingsnelheid. NASA-satellietopnamen tonen aan, dat in 1988 alleen al in het Braziliaanse Amazonegebied meer dan 20 miljoen hectare tropisch regenbos door verbranding is verwoest. De schattingen voor 1989 zijn van dezelfde orde grootte, dit ondanks de eerder aangekondigde maatregelen van de Braziliaanse regering om herhaling te voorkomen (zie bijlage 2).

De recente explosieve toename van de ontbossing in deze landen maakt een inschatting van het moment waarop het regenwoud bij ongewijzigd beleid in deze landen verdwenen zou zijn bijzonder moeilijk. Velen spreken over een termijn van 100 jaar voor het totale verdwijnen van het regenwoud bij ongewijzigd beleid. In sommige regio's zal het een kwestie van decennia zijn.

Het tropisch regenwoud neemt op de drie continenten ongeveer even snel in omvang af. De regionale verschillen kunnen echter groot zijn.

Zo verloopt de ontbossing aan de Westafrikaanse kust 30 maal sneller dan in het Congo-bekken.

Bronnen:

FAO en UNEP (1981). Tropical Forest Resources Assessment Project No. FP/1301-78-04.

Repetto, Robert (1988). *The forest for the trees?* WRI.

World Commission on Environment en Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.

1. Inleiding

De praktisch ongestoorde tropische regenwouden hebben een hoge natuurwaarde en bezitten, al dan niet latent, vele andere materiële of immateriële functies. In het onderstaande zullen de natuurwaarde en de andere functies die de tropische regenwouden hebben in het kort worden weergegeven.

Bij het onderscheiden van deze andere functies is zo goed mogelijk aangesloten bij de vier hoofdgroepen in het advies van de Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking te weten:

- regulatiefuncties
- informatie- en reservoirfuncties en belevingswaarde
- draagfuncties
- productiefuncties

Daar waar de functies zijn gerelateerd aan gebruik van het regenwoud door de mens wordt in de beschrijving bedoeld op wijzen van gebruik die passen binnen het natuurlijk ecosysteem, dit intact laten, en niet leiden tot teruggang van soorten.

Op veel plaatsen is het regenwoud door menselijk ingrijpen echter zodanig gewijzigd, dat het oorspronkelijke ecosysteem niet meer aanwezig is. Dit betekent niet, dat dergelijke bossen geen waarde bezitten. Integendeel, afhankelijk van de mate van aantasting kunnen deze bossen, mits duurzaam in stand gehouden, van groot belang zijn voor de bescherming van het milieu ter plaatse (erosie-preventie e.d.), voor de lokale bevolking en als mogelijke inkomstenbron.

2. Natuurwaarde

Tropisch regenwouden zijn het resultaat van een evolutionair proces van vele miljoenen jaren in de vochtige streken tussen de keerkringen. Dit proces leidde tot een letterlijk en figuurlijk ongekeerde rijkdom aan plante- en diersoorten, die in grote onderlinge samenhang en afhankelijkheid leven. Zij vormen een levensgemeenschap die gekenmerkt wordt door een mozaïek van talloze zeer functionele en vaak zeer verfijnde relaties. Deze relaties zijn o.a. van groot belang voor de vermenigvuldiging en verspreiding van veel soorten en derhalve voor de instandhouding van het gehele systeem. De soortenrijkdom is nog slechts ten dele in kaart gebracht. Zo schat men dat in het stroomgebied van de Amazone circa 1 miljoen plante- en diersoorten voorkomen (waaronder 2500 boom-, 1800 vogel-, en 2000 vissoorten). Mogelijk huist negentig procent van alle op aarde voorkomende soorten in het tropisch regenwoud.

De intrinsieke natuurwaarde van het systeem is zeer groot en specifiek voor het tropisch regenwoud. Het tropisch regenwoud heeft voorts een kringloopstelsel waarbij alle materie geheel wordt hergebruikt.

3. Regulatiefuncties

Tropische regenwouden vervullen een essentiële rol bij het reguleren en continueren van ecologische processen. Tropische regenwouden reguleren het microklimaat, het plaatselijk en regionaal klimaat, voorkomen erosie op plaatselijk gemakkelijk eroderende bodems, houden water vast en zorgen voor een niet aflatende uitstroom van zoet water. Het regenwoud speelt verder mondiaal een rol bij de instandhouding van atmosferische evenwichten.

Daar waar tropisch regenwoud is verdwenen zijn op veel plaatsen de consequenties voor een veel wijdere omgeving eveneens groot gebleken en gekenmerkt door perioden waarin heftige regenwaterafstroming gepaard gaande met modderstromen en aardverschuivingen worden afgewisseld door droge perioden en droge rivierbeddingen.

- Stabilisatie van het klimaat.

Het regenwoud heeft lokaal en regionaal een stabiliserende werking op het klimaat.

Klimaatextremen zoals hitte, koude en verdampingstekorten worden getemperd door de hoge luchtvochtigheid, die een gevolg is van de enorme verdamping uit het regenwoud (in sommige streken, zoals bijvoorbeeld het Amazonegebied, zorgt de verdamping voor 50% van de luchtvochtigheid). Een gelijkmatig klimaat is van groot belang voor de regionale landbouw.

Er zijn aanwijzingen, dat in het Amazonegebied de verdamping uit het tropisch regenwoud veel groter invloed heeft op de neerslag in dat gebied, dan de verdamping uit de oceanen.

Klimaatonderzoek met simulatie-modellen in het Amazonegebied heeft aangetoond, dat regionaal de volgende klimaatveranderingen kunnen optreden a.g.v. ontbossing:

- vermindering van de neerslag met ongeveer 20%;
- vermindering van de verdamping met 25 tot 30%;
- verhoging van de temperatuur met 2 tot 3°C.

Over de relatie tussen het tropisch regenwoud en het CO₂ gehalte in de atmosfeer kan het volgende worden opgemerkt.

Omtrent de invloed van het tropisch regenwoud op het mondiale klimaat is nog weinig exact bekend.

Door fotosynthese wordt de kooldioxide uit de atmosfeer opgenomen en vastgelegd. Uiteindelijk komt de kooldioxide weer vrij door rottings- en verweringsprocessen of door van nature optredende brand. Zolang een boom groeit c.q. - een bossysteem wordt opgebouwd neemt de hoeveelheid vastgelegde CO₂ in de boom(stam) c.q. in het bossysteem toe. Als een bossysteem fysisch rijp is treedt een evenwichtssituatie op. Verwerende biomassa brengt CO₂ in de atmosfeer en de levende elementen nemen CO₂ op.

Ongestoorde tropische regenwouden zullen over het algemeen min of meer neutraal zijn wat betreft de invloed op het CO₂-gehalte van de atmosfeer. Er ligt echter wel een grote hoeveelheid koolstof in opgeslagen, naar schatting 344 miljard ton, of 41% van alle biologische opgeslagen koolstof. Dat is meer dan in enig ander biologisch systeem.

Daarom draagt de voortdurende verdwijning van bossen, in het bijzonder tropische bossen, voor zover dit gepaard gaat met verbranding, substantieel bij aan de verhoging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer. Te zamen met de uitstoot van andere stoffen zoals methaan veroorzaakt CO₂-emissie het zogenaamde broeikaseffect.

Volgens ruwe theoretische berekeningen bedraagt de jaarlijkse CO₂-emissie als gevolg van de voortdurende verbranding van vooral tropische bossen en het verstoken van brandhout 7 tot 30% van de CO₂-emissie boven de emissie als gevolg van fossiele verbranding, die ca. 5,3 miljoen ton koolstof per jaar bedraagt. De bijdrage van verbranding van bos aan het broeikaseffect bedraagt daarmee 5-15%.

Van de jaarlijkse emissie blijft ca. de helft in de atmosfeer achter. Een deel van de kooldioxide, die aan de atmosfeer is toegevoegd, wordt weer door de natuur opgenomen, met name door de oceanen.

Nieuwe bossen en herbebossing kunnen een bijdrage leveren aan de absorptie van CO₂. Volgens verschillende schattingen van UNEP is een aanplant van 320 à 500 miljoen ha jong bos nodig om de jaarlijkse toename van CO₂ in de atmosfeer, als gevolg van de fossiele verbranding en van verbranding van bossen en brandhout te compenseren. Dit is 2 à 3% van het totale landoppervlak.

– Regulatie van waterafvoer

Het tropisch regenwoud reguleert in sterke mate de lokale en regionale waterhuishouding.

Een deel van de regen valt op het bladerdak van het regenwoud (20–40%), blijft daar hangen en verdampt vervolgens.

Het overige water komt op de bodem terecht. Een zeer gering deel daarvan vloeit weg over de bodem, waarbij enige natuurlijke erosie kan optreden. Een ander deel zakt in de bodem en stroomt ondergronds weg naar bronnen, beken en rivieren. De rest wordt opgenomen door de wortels van planten en bomen en verdampt via de bladeren. Deze gelijkmatige regenwaterafvoer is van groot belang voor onder andere de drinkwatervoorziening, landbouw, visserij en scheepvaart.

– Bijhouden van de bodem

De weelderige plantengroei in regenwouden wekt de illusie van een zeer vruchtbare bodem. Vaak is juist het tegendeel waar: in 90% van de resterende tropische regenwouden is de bodem arm aan voedingsstoffen. De «voedselvoorraad» van het ecosysteem is opgeslagen in de vegetatie en in de zeer snel verwerende humuslaag.

Bij afbraak door levende organismen en met name schimmels worden de vrijkomende mineralen weer snel door de hogere planten opgenomen.

Terecht wordt tropisch regenwoud wel eens vergeleken met een weelderig bos op een woestijn.

De kracht van een stortregen boven een regenwoud wordt afgeremd door achtereenvolgens het bosdak, de ondergroei en de strooisellaag. Ook wortelen de bomen in het tropisch bos relatief breed en meestal in de bovenste bodemlaag (bij de voedingsstoffen). Hierdoor wordt de bodem goed bijeen gehouden. Maar ontbreken zulke «bumpers», dan hebben zon en neerslag een verwoestend effect op de bodemstructuur en -samenstelling.

4. Informatie- en reservoirfuncties

Het ongestoord tropisch regenwoud is van groot belang als bron van maatschappelijk relevante wetenschappelijke informatie en als genenreservoir. In relatie tot deze functies vervult het tropisch regenwoud een zeer specifieke rol. Met name bij de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen en bij de gewasveredeling is het tropisch regenwoud van groot belang gebleken. Ook de belevingswaarde van het tropisch regenwoud is van groot belang.

– Bron van wetenschappelijk onderzoek

Natuurlijke levensgemeenschappen en hun abiotische substraat fungeren als een bron van informatie voor de natuurwetenschappen.

Ongestoord regenwoud is van onschatbare, wetenschappelijke waarde. Inzicht in de opbouw en het functioneren van de complexe ecosystemen en de zeer rijke en grotendeels onbekende flora en fauna kan het menselijk bestaan diepgaand verrijken.

- Reservoir en leverancier van ondermeer genetisch materiaal en geneesmiddelen

Het tropisch regenwoud heeft een belangrijke functie als leverancier van genetisch en ander biologisch materiaal. Het gaat daarbij om de beschikbaarheid van organismen voor toekomstig gebruik, dat wil zeggen voor toekomstige bestemming voor de productie van plantaardige en dierlijke stoffen en voor de verbetering van de agrarische productie door middel van kruising van onze cultuurgewassen.

Voor gewasveredeling zijn wilde planten uit het tropisch regenwoud van groot belang. Door terugkruising met stamsorten of wilde familieleden kunnen gewenste eigenschappen in de cultuurgewassen worden ingebracht. Het gaat hier niet uitsluitend om veredeling van voedselgewassen zoals bonen, knolgewassen, granen, mais en citrusvruchten, maar ook om de veredeling van bomen voor een betere houtproductie.

Het tropisch regenwoud is evenzeer van belang voor de farmaceutische industrie, waar talloze stoffen uit hogere planten en dieren hun toepassingsmogelijkheden vinden.

Twintig procent van de huidige geneesmiddelen vindt zijn oorsprong in de regenwouden. Ondermeer vondsten van kankerwerende-stoffen zijn spectaculair. Zo kon uit de rose maagdenpalm in het oerwoud van Madagascar een medicijn tegen leukemie worden ontwikkeld. Onderzoek naar farmaceutisch interessante planten steunt vaak op de kennis en ervaring van de lokale bevolking.

Dierlijke en plantaardige afweermecanismen worden ingezet bij de (biologische) insectenbestrijding in de landbouw en bij de geneeskunde.

- Belevingswaarde

In dit verband kan de waarde van het regenwoud worden genoemd als bron voor religieuze beleving, kunstzinnige expressie en toerisme.

Voor nagenoeg alle vormen van kunstzinnige expressie wordt inspiratie geput uit het tropisch regenwoud.

- Toerisme

Landen met een andere cultuur, het beleven van avonturen, het opdoen van kennis en het actief bezig zijn, zijn trends, die van toenemend belang zijn voor de besteding van de vakanties door de mensen uit de industrielanden. De toeristenindustrie speelt hier op in. Het is daarom te verwachten, dat het tropisch regenwoud met zijn biologische rijkdom en de ecologische processen, die zich hierin afspelen, in toenemende mate het reisdoel van toeristen zal worden. Dit is van groot belang voor de toeristenindustrie en daarmee de werkgelegenheid in de landen met tropisch regenwoud. Zorgvuldig inspelen daarop kan plaatselijk een bijdrage leveren aan het behoud van het tropisch regenwoud.

5. Draagfuncties

Tropische regenwouden vormen thans een woongebied en bron van bestaan voor inheemse volken.

Sommige volken leven van oudsher in of nabij het tropisch regenwoud; tientallen miljoenen mensen zijn direct afhankelijk van een ongestoord ecosysteem.

Doorgaans stroken hun culturen met de wetten van het regenwoud.

Hun landbouwmethodes zijn gebaseerd op specifieke kennis van de mogelijkheden van het ecosysteem. Die kennis is vaak in de loop van duizenden jaren opgebouwd. Vaak berust de instandhouding van het regenwoud door inheemse volken op «heilige wetten». Hun cosmologie en religie kent aan het bos een centrale plaats toe.

Boslandbouwers betrekken veel van hun levensbenodigdheden uit het bos. Zij vinden er groenten, vruchten, honing en paddestoelen, en jagen er op wild en vissen. De draagcapaciteit van ongestoorde tropisch regenwoud voor andere occupatie is echter zeer beperkt.

6. Produktiefuncties

Het gaat bij deze functie om een wijze en mate van oogsten die het natuurlijke ecosysteem intact laat en niet ten koste van plante- en diersoorten gaat. Derhalve zijn binnen die randvoorwaarden de oogstmogelijkheden beperkt.

– Hout

Het hout van de talloze boomsoorten uit de regenwouden varieert sterk in kwaliteit en eigenschappen. Zo zijn er grote kleurverschillen, verschillende duurzaamheidsklassen, tekening, sterkte, taaierheid en dergelijke.

Eeuwenlang werd door inheemse volken op zeer bescheiden schaal gebruik gemaakt van hout uit tropisch regenwoud zonder dat daarbij soorten in hun voortbestaan werden bedreigd of het ecosysteem substantieel werd aangetast. Bij een dergelijk gebruik hoort slechts een incidentele, selectieve kap zonder specifieke transport voorzieningen. Commerciële oogst waarbij het ecosysteem geheel of grotendeels wordt vernietigd past niet binnen deze functie.

Op het gebruik van hout en de gevolgen daarvan voor het tropisch regenwoud wordt verder ingegaan in bijlage 6.

– Andere bosprodukten

Andere bosprodukten zijn produkten van commerciële waarde, anders dan hout, die men verkrijgt uit bomen, planten en dieren. Veel bosbijprodukten worden selectief geoogst.

Als andere bosprodukten kunnen worden genoemd: latex, harsen, consumeerbare oliën, medicijnen en drugs, essences, specerijen, vruchten en noten en produkten als raffia, kapok, rotan en bamboe, die verwerkt worden in gebruiksvoorwerpen.

In bijlage 5 wordt nader ingegaan op de commerciële winning.

Ook de winning van ander bosprodukten kan (plaatselijk) geschieden op een wijze, die niet binnen het ecosysteem past.

Bron:

Lean, J. and Warrilow, D.A. (1989). Simulation of the regional climatic impact of Amazon deforestation, *Nature*, Vol. 342, 23 november 1989.

1. De sociaal-economische context

Aan de ontbossing en degradatie liggen een aantal directe en dieper liggende oorzaken ten grondslag. Deze kunnen van land tot land en regio tot regio verschillen. Ondanks deze verschillen is het mogelijk een globaal beeld te geven van de belangrijkste factoren, die ontbossing en degradatie veroorzaken.

De meest in het oog springende directe oorzaken zijn:

- ontginning tot bouwland of veeweide;
- uitkap t.b.v. brandhout;
- commerciële houtexploitatie;
- infrastructurele werken.

Achterliggende oorzaken die ten grondslag liggen aan de directe oorzaken moeten worden gezocht in de sociaal-economische situaties in de betreffende landen zoals:

- overbevolking en bevolkingstoename;
- armoede;
- voedselgebrek;
- werkeloosheid;
- bezitsstructuren;
- machtsstructuren;
- gebrekkige bestuurlijke infrastructuur;
- invloed van uit de ontwikkelde wereld.

De bestaande armoede en de snelle bevolkingstoename houden nauw verband met elkaar. Ze vormen een moeilijke uitgangspositie voor het op gang brengen van structurele welvaartsverbetering. Het lijkt op een vicieuze cirkel. In vele culturen wordt een groot aantal kinderen per gezin als een voorwaarde gezien om te overleven, veel arbeidskrachten voor de gezinshuishouding. Een hogere welvaart zou deze gevoelde noodzaak kunnen verminderen.

Behoeftte aan telkens nieuw land voor akkerbouw en veeteelt is veruit de belangrijkste oorzaak van ontbossing in de natte tropen. De behoefte aan brandhout speelt eveneens een rol. Anders dan in de aride en semi-aride gebieden lijkt brandhoutwinning niet zo zeer een autonome oorzaak tot verdwijnen van de bossen in de tropisch regenwoud zone. Hout, dat vrijkomt als resthout van commerciële houtkap en bij de omvorming naar landbouw, voorziet voldoende in de behoefte.

Omvangrijke gebieden zijn reeds *dichtbevolkt* terwijl de *bevolkingstoename* bijzonder hoog is, 2 tot 4% per jaar. Alleen al om de bevolkingstoename bij te houden moet de landbouwproductie met 2 tot 4% stijgen.

Gebrekkige niet aangepaste landbouwmethoden leiden er toe dat de verhoging van de produktie vooral in uitbreiding van het areaal wordt gezocht. Vanwege de *niet duurzame landbouwmethoden* wordt bovendien op ongecontroleerde wijze telkens nieuw land aangesproken ter vervanging van uitgeputte gronden. De noodzakelijke landgebruiksplanning, waarbij de geschiktheid van het land voor een bepaald gebruik wordt beoordeeld, ontbreekt. In sommige regio's is echter ook sprake van een produktiviteitsverhoging van enkele procenten per ha per jaar. In delen van Afrika is deze momenteel echter negatief.

De sterke bevolkingstoename en de ongelijke welvaartsverdeling veroorzaakt ook een structureel *werkeloosheidsprobleem*. De agrarische

sector is de enige sector die enigszins opvang biedt aan de steeds uitbreidende bevolking. Dit gaat ten koste van de hoeveelheid grond per huishouding en vergroot de *armoede* op het platteland.

Over het algemeen blijkt in het beleid van de regeringen het *platteland structureel te worden achtergesteld* bij de ontwikkelingen in en om de steden.

Opvallend is de *onbeschermde positie van het bos*. Bijna overal behoort het natuurlijke bos formeel toe aan de overheid. Praktisch nergens is het bos planologisch of anderszins beschermd. De praktijk is veelal dat ieder vrij spel heeft bij de ontginning van bos en vervolgens de geoccupeerde grond zijn eigendom kan noemen.

Concentratie van de macht bij centrale regeringen, *grootgrondbezitters* en *grote ondernemingen* zoals veeteeltbedrijven leiden in veel gevallen tot grote aantallen landloze burgers, die telkens opnieuw bos ontginnen en na enkele jaren de ontgonnen grond verkopen aan de grootgrondbezitters. Voor beleggers is het veelal lucratief grote oppervlakten extensief te laten begrazen. Export van rundvlees naar de Verenigde Staten is een belangrijke oorzaak van ontbossing in Midden-Amerika, de zogenaamde «Hamburger connectie». Het ontginningsproces wordt niet zelden door overheden ondersteund. Ook worden van overheidswege *settlement schemes* en *transmigratie* programma's uitgevoerd ter ontlasting van de dicht bevolkte gebieden, die ten koste gaan van het bos.

Instituties zijn vaak zwak ontwikkeld en er is behoefte aan verbreding van de deskundigheid op alle niveaus.

De zwakke financieel-economische positie van de meeste ontwikkelingslanden leidt ertoe, dat er weinig ruimte is voor investeringen in bescherming en beheer en dat de *lange termijn belangen structureel achtergesteld* worden bij de korte termijn belangen. Voor meerdere landen vormt de *schuldenlast* een financieel probleem voor de totstandkoming van een duurzame ontwikkeling, terwijl verhoogde druk op uitputting van de natuurlijke hulpbronnen in de hand wordt gewerkt. *Roofbouw door commerciële houtexploitanten* wordt door regeringen toegestaan. Met een minimum aan kosten beoogt men op die wijze aan de financiële middelen te komen om de schuld af te lossen.

Bij die landen, die *voor deviezen* sterk afhankelijk van hun grondstoffen zijn, hebben de *dalende prijzen voor andere produkten* dan hout de druk verhoogd op de houtsector om geld te genereren. Dit leidt hier en daar tot lichtvaardige uitverkoop van goedkope concessies.

Invloeden van buiten, zoals *grondstoffen- en marktpolitiek* van de industrielanden, hebben invloed op de omstandigheden waaronder in de tropen de landbouw zich kan ontwikkelen en de commerciële houtexploitatie wordt uitgeoefend. Deze invloed doet zich ook gelden via de *financiering* van grootschalige *infrastructurele werken*.

2. Huidige gebruik

2.1. De begrippen gebruik en duurzaamheid

Gebruik

Er bestaat een zeer grote verscheidenheid aan gebruiksvormen van het tropisch regenwoud. Sommige vormen maken gebruik van de intrinsieke waarden van het tropisch regenwoud, andere exploiteren het bos of vormen het om. Het begrip gebruik behoeft enige toelichting.

Onder *gebruik* wordt hier verstaan: alle vormen van «interventie» door de mens in het tropisch regenwoud.

Deze vormen van gebruik omvatten het hele scala van het bewust beschermen van bossen voor behoud van natuurwaarden en van genen-diversiteit tot het volledig omvormen van bossen voor andere doeleinden, zoals bijvoorbeeld landbouw, plantages, wegen en stuwmeren. Daar tussen liggen een aantal vormen van gebruik, die het oorspronkelijke ecosysteem praktisch niet aantasten, zoals het verzamelen van vruchten, of in mindere of meerdere mate aantasten, zoals houtwinning, waarbij substantiële delen aan het ecosysteem zelf worden onttrokken. De ene vorm van gebruik beperkt doorgaans het gelijktijdig gebruik van andere vormen.

In deze bijlage worden de verschillende vormen van gebruik van het tropisch regenwoud afzonderlijk behandeld, met uitzondering van het gebruik voor werkhout, dat in een aparte bijlage wordt besproken.

Duurzaamheid

Voor een typering van onder meer de milieu-aspecten van het gebruik, c.q. van productie-processen wordt het begrip duurzaamheid gebruikt.

Het rapport «Our Common Future», van the World Commission on Environment and Development spreekt van duurzame ontwikkeling (sustainable development), dit is een ontwikkeling, die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in gevaar te brengen.

Productie- en beheerssystemen beogen een produkt/doel.

In geval van een afzonderlijk productiesysteem is in deze nota sprake van een duurzame productie wanneer de milieu/ecologische randvoorwaarden zodanig bepalend zijn voor de wijze van het productieproces dat het produkt in beginsel eeuwigdurend kan worden voortgebracht zonder schade aan de omgeving en de eigen natuurlijke productiefactoren.

Van duurzame houtproductie is bijvoorbeeld sprake indien aan de voorwaarde van evenwicht tussen kap en bijgroei op een bepaalde oppervlakte wordt voldaan en het productief vermogen van de bodem en de voorwaarden voor regeneratie in stand blijven.

In de praktijk leiden de meeste (huidige) gebruiksvormen van het tropisch regenwoud tot ernstige aantasting van het eco-systeem en het substraat en is er geen sprake van een duurzaam gebruik.

Het duurzaam gebruik van het primaire tropisch regenwoud stelt het voortbestaan van het oorspronkelijke ecosysteem centraal. Het beheersdoel is in dit geval het behoud van het ecosysteem, waarin bepaalde vormen van gebruik kunnen plaatshebben.

Tot een bepaalde mate van gebruiksdruk heeft het systeem vaak nog herstelmogelijkheden. De grens wordt echter blijvend overschreden, wanneer de kenmerkende structuur van het ecosysteem en/of de samenhangen daarbinnen blijvend worden aangetast en/of wanneer soorten in omvang teruglopen of verdwijnen. Gebruik, dat deze grens overschrijdt, moet in relatie tot het regenwoudecosysteem als niet duurzaam worden beschouwd. Volgens het Rijksinstituut voor Natuurbeheer (RIN) mag op basis van empirische gegevens worden aangenomen, dat deze grens bereikt is bij een gebruiksdruk van één mens per km², onder voorbehoud dat het gebruik is gericht op zelfvoorziening met traditionele hulpmiddelen (aboriginal subsistence kan hier onder vallen).

Bij het gebruik dat thans van het tropisch regenwoud wordt gemaakt zouden, gelet op effecten daarvan voor het ecosysteem, vier categorieën kunnen worden onderscheiden.

Deze onderscheiding heeft een indicatief karakter en moet worden gezien als een hulpmiddel bij de benadering van de problematiek. Zij tracht categorieën in een glijdende schaal aan te brengen.

- *Duurzaam gebruik: wijzen van gebruik, die passen binnen de structuur van het natuurlijk ecosysteem*, dit – met inbegrip van de samenhangen – intact laten en niet leiden tot teruggang van één of meer soorten.

Het traditionele gebruik ten behoeve van zelfvoorziening door autochtone bosbewoners kan hiertoe worden gerekend. Ook een beperkt gebruik van bosvoortbrengselen (dieren, vruchten, enz.) door mensen uit de directe omgeving van het bos kan onder deze categorie vallen. Ook een (binnen de aangeduide grens blijvend) gebruik maken van het regenwoud als bron voor wetenschappelijk onderzoek, als genenreservoir, en als leverancier van stoffen voor de geneeskunst, zomede bezoek door toeristen kan tot deze categorie worden gerekend.

- *Duurzaam gebruik, dat leidt tot geringe of tijdelijke aantasting*. De planten- en dierenwereld blijft naar samenstelling gelijk, maar binnen het systeem zijn bij één of meer soorten qua aantallen of leeftijdsopbouw geringe en mogelijk herstelbare veranderingen opgetreden. Ook kan het gaan om kleine oppervlakten, waar het bos (tijdelijk) verdwenen is en die later mogelijk vanuit het omringend regenwoud kunnen regenereren.

Gebruik in de vorm van beperkte exploitatie (respectievelijk beperkte selectieve kap) van één of meer soorten kan hieronder vallen, evenals sommige vormen van traditionele zwerflandbouw of rotatielandbouw. Bij selectieve kap mag de uitsleep dan geen grote schade aanrichten.

- *Niet duurzaam gebruik, dat leidt tot onherstelbare wijziging van (of binnen) de structuur van het ecosysteem en/of de samenhangen daarbinnen en/of de samenstelling van de planten- en dierengemeenschap*.

In geval van grootschalige commerciële exploitatie ontstaan vaak situaties, die in deze categorie passen. Intensieve en te frequente zwerflandbouw kan voorts ook vaak in deze categorie worden geplaatst. Ook bepaalde ontginningen, plantages van kleinere schaal, zomede «enrichment planting» binnen bestaand tropisch regenwoud horen onder deze categorie.

- *Niet duurzaam gebruik, dat leidt tot het geheel of grotendeels verdwijnen van het regenwoudecosysteem en de bijbehorende soorten*. Hieronder vallen kaalslag voor grootschalige moderne landbouw en veeteelt, ontginning op grond van settlement schemes, ontginning als gevolg van spontane kolonisatie, de aanleg van grootschalige houtplantages, de aanleg van grootschalige infrastructuur: wegen, kanalen, stuwdammen- en meren, en een grootschalige niet selectieve boskap. Ook wanneer bosgebied, waar gebruik als bedoeld in de vorige categorie heeft plaatsgevonden, door de landbouw in beslag wordt genomen, als gevolg van spontane kolonisatie, gaat het regenwoudecosysteem vaak geheel of grotendeels teloor.

Als gevolg van gebruik, als bedoeld in de voorlaatste maar vooral in de laatste categorie, kunnen naast verlies van het regenwoud zelf, vaak nog andere gevolgen optreden, zoals bodemdegradatie, verzilting, erosie, wateroverlast, droogte en onvruchtbaarheid.

2.2. Gebruik door inheemse volken

Sommige inheemse volken leven van oudsher in of nabij het tropisch regenwoud. Het gaat hierbij om tientallen miljoenen mensen, die voor hun bestaan afhankelijk zijn van het tropisch regenwoud. Hun wijze van bestaan tast het ecosysteem niet aan, danwel het ecosysteem wordt zodanig aangetast, dat het zich kan herstellen.

Men kan een onderscheid maken tussen verzamelaars en jagers, die uitsluitend leven van wat het bos zelf voortbrengt aan wild, vis, honing,

vruchten, planten enz. en volken, die voor hun bestaan mede afhankelijk zijn van landbouwgewassen, die ze zelf verbouwen in de vorm van zwerf-landbouw (shifting cultivation).

De bevolkingsdichtheid van verzamelaars en jagers is zeer gering (maximaal 0,12 personen per km²). Voorbeelden van deze verzamelaars en jagers zijn de Penan in Serawak en de pygmeeën in Afrika.

In Centraal Afrika is 27% (Zaire) en 60% (Ghana) van de consumptie van dierlijke eiwitten afkomstig van wild. In Serawak wordt per jaar 20 duizend ton wild geconsumeerd. Indien deze hoeveelheid vlees uit de jacht zou worden vervangen door vlees uit de veeteelt, dan zou dit jaarlijks US \$ 166 miljoen kosten.

Bij de zwerf-landbouw door inheemse volken kan men een onderscheid maken tussen de volken, die hoofdzakelijk bestaan van jacht en het verzamelen van voedsel en daarnaast gedurende één seizoen op dezelfde plaats eenjarige voedingsgewassen telen en volken, die zich tijdelijk vestigen en gedurende enige jaren gewassen telen rond hun nederzettingen, waarna ze zich verplaatsten. In beide gevallen wordt de grond éénmaal gebruikt en dan voorgoed verlaten. De bevolkingsdichtheid is zeer laag, in het algemeen minder dan 1 persoon per km². Deze methode van landbouw is gebaseerd op een in duizenden jaren opgebouwde kennis en ervaring en komt o.a. voor in Thailand.

Gebruik door traditionele verzamelaars en jagers is een duurzaam gebruik, waarbij het ecosysteem intact blijft.

Gebruik voor zwerf-landbouw is eveneens een duurzaam gebruik, waarbij het ecosysteem zich volledig kan herstellen, mits de bevolkingsdruk gering blijft, d.w.z. niet groter dan 1 persoon per km².

Bij een intensiever gebruik voor zwerf-landbouw, waarbij de grond meerdere keren wordt gebruikt, met een kortere of langere tussenliggende braakperiode, is er sprake van een geringe, maar blijvende of ten minste zeer lang voortdurende verandering van het oorspronkelijke ecosysteem (zie 2.5.).

2.3. Gebruik voor andere bosprodukten dan hout

Inleiding

Tropisch regenwoud is een bron van talloze voor de mens bruikbare produkten, waarvan hout het meest bekende voorbeeld vormt.

Minder bekend zijn de duizenden ander produkten, die uit het regenwoud worden gewonnen. Deze andere bosprodukten zijn niet alleen afkomstig van bomen, maar van allerlei levende organismen. Het betreft een zeer breed scala van produkten, variërend van groenten, vruchten, sappen, paddestoelen, vis, vlees en gevogelte tot veevoer, looi- en verfstoffen, oliën en vetten en biochemische verbindingen voor farmaceutisch en medisch gebruik.

Veel soorten worden voor één of enkele doeleinden gebruikt. Een voorbeeld van veelzijdige toepassing vormt de Nipa-palm uit de mangrove-bossen van Z.O.-Azië: dakbedekking, wanden van huizen, sigarettenpapier, matten, touw, drijvers voor visnetten, brandhout, zout, vruchten en sap voor de bereiding van palmwijn.

De beschikbare informatie over andere bosprodukten is schaars en gefragmenteerd, Jacobs stelt, dat in Z.O.-Azië 1/6 deel van alle planten- en diersoorten direct bruikbaar is voor de mens.

Produktiewijze

Andere bosprodukten worden veelal verkregen door ze te verzamelen of d.m.v. de jacht. Veel bosprodukten worden op een kleine schaal gewonnen om te voorzien in de levensbehoeften van in en nabij het bos levende volken.

Zodra de betekenis van een produkt toeneemt a.g.v. een toenemende vraag ernaar, neemt de intensiteit van de exploitatie toe en wordt commerciële winning aantrekkelijk en indien mogelijk vindt plantagegewijze verbouw van het produkt (koffie, rubber, oliepalm) plaats, of er wordt gezocht naar alternatieven, c.q. vervanging door synthetische produkten.

Niet alle produkten zijn plantagegewijze te telen. Voorbeeld hiervan zijn vanille, copal en vogelnestjes.

Er zijn nog geen geïntegreerde beheerssystemen voor de gezamenlijke winning van hout en andere bosprodukten ontwikkeld. Er zijn wel voorbeelden van op duurzaamheid gebaseerde produktiesystemen van alleen andere bosprodukten bekend.

In tegenstelling tot hout kunnen de meeste andere bosprodukten regelmatig worden geoogst.

Op basis van een onderzoek naar de betekenis van overige bosprodukten, dat is uitgevoerd in het tropisch regenwoud van de Amazone in de omgeving van Iquito in Peru is een netto-opbrengstwaarde berekend van een jaarlijkse oogst van bosvruchten en latex van US \$ 6 330 per ha.

Deze opbrengstwaarde is aanzienlijk hoger dan de opbrengstwaarde van hout uit een duurzaam beheerd bos, of van een in een houtplantage of een in veeweide omgezet bos.

Hierbij dient te worden aangetekend, dat het hier een incidenteel onderzoek betreft in een bos, dat rijk is aan overige bosprodukten en dat zodanig is gelegen, dat er gunstige afzetmogelijkheden zijn voor bosprodukten. In feite bedient een kleine oppervlakte bos een hele regionale markt. De werkelijke betekenis van de waarde van bosprodukten wordt pas duidelijk, wanneer over veel grotere oppervlakten dezelfde hoeveelheid zou worden geoogst en op de markt zou worden aangeboden. De marktprijs, die zich dan kan handhaven, vormt de reële basis voor een beschouwing over de economische betekenis van andere bosprodukten in het kader van de instandhouding van het tropisch regenwoud. Het is overigens niet waarschijnlijk, dat een dergelijke intensieve exploitatie, zoals in het bovengenoemde Iquito, het bos onaangetast laat.

Belang

Miljoenen mensen zijn in hun bestaan (voeding, kleding, huisvesting) afhankelijk van bosprodukten. In veel gevallen zijn bosprodukten hun enige middel van bestaan.

Omdat een belangrijk deel van de andere bosprodukten, zowel naar aantal als naar hoeveelheid, niet in het geregistreerde marktproces zijn opgenomen, wordt de economische betekenis hiervan meestal onderschat en krijgt het in de politieke besluitvorming onvoldoende gewicht. Dit leidt ertoe, dat bos vaak plaats moet maken voor andere vormen van bodemgebruik, zonder voldoende rekening te houden met de behoeften van de plaatselijke bevolking.

Een aantal bosprodukten wordt wel verhandeld en hoewel er geen volledig overzicht van beschikbaar is, kan de economische betekenis hiervan worden afgeleid van bekende voorbeelden. Indonesië exporteerde in 1981 voor een bedrag van US \$ 190 miljoen aan andere bosprodukten, waarvan 1/3 deel betrekking had op rotan. De economisch meest belangrijke andere bosprodukten zijn voor Azië rotan en bamboe, voor Afrika wild en voor Zuid-Amerika vruchten en vis.

Gevolgen voor het tropische regenwoud

De invloed van de winning van andere bosprodukten is afhankelijk van de intensiteit en de wijze, waarop de winning plaatsvindt. In het algemeen kan worden gesteld, dat de winning van bosprodukten als middel van bestaan voor bosvolken het tropisch regenwoud als

eco-systeem intact laat, mits de bevolkingsdruk gering is. Naarmate de winning intensiever wordt, hetzij a.g.v. een hogere bevolkingsdruk, hetzij vanwege de toenemende commerciële betekenis van een produkt, zal er sprake zijn van een geleidelijk toenemende aantasting van het regenwoud, van gering en tijdelijk tot een blijvende wijziging van het ecosysteem.

Bij een blijvende wijziging van het ecosysteem worden de natuurwaarde en de informatie-functie van het bos geringer en is de invloed op de andere functies onvoldoende bekend. Overexploitatie tast ook de productiefunctie aan.

2.4. Gebruik voor brandhout

Hout wordt niet alleen gebruikt als materiaal voor constructie-doeleinden (palen, planken, plaatmateriaal, papier, enz.), maar vooral als brandhout of verwerkt als houtskool. Reden om hier apart aandacht aan te schenken.

Van de wereldhoutproductie van \pm 3 miljard m³ wordt 53% of bijna 1,6 miljard m³ gebruikt als brandhout. In de ontwikkelingslanden is brandhout de belangrijkste energiebron. Van de produktie van 1 400 miljoen m³ hout in de tropen wordt bijna 90% verbruikt als brandhout naast 128 miljoen m³ als zaag- en fineerhout.

Tropisch regenwoud wordt vrijwel nooit geëxploiteerd voor de winning van brandhout. Bij de ontginning van tropisch regenwoud voor landbouwdoeleinden, al dan niet voorafgegaan door een bosexploitatie voor de winning van marktbaar houtsoorten, komt zoveel hout beschikbaar, dat als brandhout kan worden gebruikt, dat hiermee ruimschoots in de behoefte aan brandhout voor de plaatselijke bevolking kan worden voorzien. In de praktijk wordt bij de omvorming van tropisch bos voor andere doeleinden het meeste hout zelfs zonder meer verbrand.

Het verbranden van bos en het gebruik van hout als brandhout hebben een toename van CO₂ en andere gassen in de atmosfeer tot gevolg.

Bij de exploitatie van tropisch regenwoud voor de winning van marktbaar houtsoorten gevolgd door een oogst van hout om in de brandhout-behoefte te voorzien blijft er van het oorspronkelijke eco-systeem niets meer over.

2.5. Gebruik voor landbouwkundige doeleinden

Inleiding

De aanslag op tropische regenwouden ten behoeve van landbouw en veeteelt is enorm en beslaat \pm 80% van de totale bosaantasting. Achterliggende oorzaken zijn elders in deze bijlage naar voren gebracht: bevolkingsgroei, armoede en werkeloosheid. Regenwoud-aantasting vindt daardoor plaats in verschillende intensiteiten, die kunnen oplopen tot totale vernietiging.

Overheden, projectontwikkelaars en boeren associeren vaak de biologische rijkdom van het woud met een vruchtbare bodem. Men denkt dat het woud een potentieel geschikt landbouwgebied is. Maar de bodems hebben veelal (90%) een laag vruchtbaarheidsgehalte. Na vegetatieverwijdering degraderen zij snel door erosie, inklinking, laterietvorming en dergelijke.

Als het bos plaatsmaakt voor landbouw en veeteelt gaan doorgaans vrijwel alle functies en waarden verloren.

De wereldvoedselproductie is ruim voldoende voor de voeding van de huidige wereldbevolking. De hoeveelheid geproduceerd voedsel in 1985 kan een bevolking van 6 miljard mensen van voldoende voedsel voorzien, terwijl de wereldbevolking ongeveer 5 miljard mensen telt. Dat er deson-

danks 950 miljoen mensen onvoldoende worden gevoed is een gevolg van een ongelijke verdeling van het voedsel. Niet alleen is de produktie van voedsel geografisch onevenwichtig verdeeld, veel belangrijker is, dat veel mensen te arm zijn om voldoende voedsel te kopen.

Duurzaam gebruik voor de teelt van voedingsgewassen, dat leidt tot geringe of tijdelijke aantasting van het tropisch regenwoud.

Er is sprake van een duurzaam gebruik van tropisch regenwoud bij bepaalde vormen van zwerf-landbouw, waarbij kleine percelen bos worden gekapt en het bos verbrand om op deze percelen voedingsgewassen te telen. Na uitputting van de grond worden deze percelen voorgoed verlaten, waarna het bos zich na verloop van tijd kan regenereren. Deze vorm van gebruik is mogelijk bij een bevolkingsdruk van 1 persoon per km².

Niet duurzaam gebruik voor de teelt van voedingsgewassen, dat leidt tot blijvende wijziging van het oorspronkelijke ecosysteem.

Rotatielandbouw («swidden agriculture») is een vorm van zwerf-landbouw, waarbij bospercelen tijdelijk worden gebruikt voor de teelt van voedingsgewassen tot de grond is uitgeput, waarna deze percelen worden verlaten en andere percelen bos in gebruik worden genomen. Na 15 tot 20 jaar heeft de voedingstoestand van de bodem op deze percelen zich zodanig hersteld, dat ze opnieuw voor de landbouw kunnen worden gebruikt. Exploitatiedruk, omvang en ligging van de percelen, bodemgesteldheid, en de mogelijkheid van regeneratie bepalen de mate, waarin deze vorm van landbouw kan worden uitgeoefend. In zijn algemeenheid kan worden gesteld, dat traditionele rotatielandbouw bij een bevolkingsdruk van maximaal 40 personen per km² duurzaam mogelijk is. Bij een verdere toename van de bevolkingsdruk, gepaard aan een intensiever gebruik, kan de bodem zich onvoldoende herstellen en gaat de voedingstoestand van de bodem achteruit en is het met duurzaam gebruik afgelopen.

Landgebruik waarvoor het tropisch regenwoud moet wijken. Openlegging voor landbouw en veeteelt gebeurt doorgaans op twee manieren: «settlement schemes» en spontane kolonisatie.

- «Settlement schemes»

Dit zijn grootschalige volksverhuizingen, zoals die plaatsvinden in Brazilië en Indonesië. Het doel ervan is verspreiding van de bevolking om sociaal-economische redenen. Met grote bankleningen start de overheid ontginningen. Vervolgens worden deze gebieden toegewezen aan al dan niet ervaren boeren, die met een landbouwkrediet hun bedrijf starten. Een wegennet zorgt voor bereikbaarheid van de toekomstige bedrijven, en dorpen maken het geheel leefbaar. De rechten van de oorspronkelijke bewoners van het bos zijn bij dit soort processen in het geding.

Maar rendabele landbouw blijkt veelal toch niet mogelijk ondanks voorstudies door deskundigen. Na misoogsten en het stopzetten van regeringssubsidie verlaat men het gebied. Gedegradeerde bodems blijven achter, die soms nog geschikt zijn voor zeer extensieve veeteelt. Vaak treedt ook in een wijdere omgeving erosie op.

- Spontane kolonisatie

Naast officiële kolonisatie, en vaak als een gevolg daarvan, vindt een ander ingrijpend proces plaats: spontane kolonisatie. Van heinde en ver komen landlozen naar het regenwoud, waar dat ontsloten wordt door wegen. Mondiaal gezien gaat het hier om 200 miljoen mensen en hun aantal groeit gestaag.

Ook als kolonisten zich bewust zijn van de onvruchtbaarheid van de bodems rest hen vaak geen andere keus dan ontginning. Daarvoor kappen en verbranden ze elk jaar hectares bos («slash and burn»). De branden worden niet gecontroleerd en grote stukken staand bos worden door de vuurzee aangetast. In de as kan de boer slechts enkele keren zijn gewas telen. Door de geringe bodemvruchtbaarheid valt de oogst daarna onherroepelijk tegen. Zonder lange braakperiode of een extra behandeling (met bv. kunstmest) is een redelijke opbrengst niet meer mogelijk. Deze kolonisatie is een jaarlijks terugkerende en nauwelijks opgemerkte milieuramp. Kolonisatie wordt vaak nog gestimuleerd door de overheid of projectontwikkelaars met leningen voor bosontginning en eigendomsrecht daarna, waarbij kolonisatie een goedkope vorm is van bosontsluiting.

- Extensieve veeteelt

Vooraf in Latijns Amerika veroorzaakt grootschalige, extensieve veeteelt vernietiging van het tropisch regenwoud. Door subsidies op vee is het voor beleggers winstgevend grote landoppervlakten zeer extensief te laten begrazen. Het is echter moeilijk om inzicht te krijgen in de omvang van het probleem, omdat betrouwbare cijfers ontbreken. Wel is duidelijk, dat vooral vlees wordt geproduceerd voor de interne markt (Brazilië). Export van rundvlees uit voormalige regenwoudgebieden gebeurt alleen op grote schaal in Midden-Amerika. Daar exporteert men jaarlijks 100 000 ton naar de Verenigde Staten (1% van de vleesconsumptie in de VS). Dit is op wereldniveau niet buitensporig hoog, maar in een regio als Costa Rica heeft deze «hamburger connection» de ontbossing veroorzaakt van grote arealen regenwoud.

In Latijns Amerika betekent veebezit ook sociale en politieke macht. Veetelers zijn vaak ook lokale notabelen die zich via subsidies ook op extensieve veeteelt toeleggen.

Gevolgen van landbouwkundig gebruik

Duurzaam gebruik van het tropisch regenwoud voor de landbouw is slechts mogelijk bij een bevolkingsdichtheid van maximaal één persoon per vierkante kilometer. Het directe economische belang van landbouw is dan niet groot, wellicht niet meer dan enkele dollars per hectare per jaar.

Het indirecte economische belang van het regenwoud voor landbouwkundige doeleinden is daarentegen wel groot, namelijk waterregulatie voor benedenstrooms gelegen landbouw en klimaatregulatie voor de landbouw in aangrenzende gebieden: voorts is van nog onbekend maar naar het zich laat aanzien veel groter belang de informatie- en reservoirfunctie van het regenwoud als genenbron voor de gewasveredeling bij de globale landbouw.

Door ander dan duurzaam gebruik wordt het regenwoud aangetast, vernietigd, of vervangen door een ander ecosysteem. In dat geval worden functies aangetast, waarvan de meeste niet of slechts in geringe mate kunnen worden gecompenseerd.

2.6. Gebruik voor de aanleg van plantages

Onder plantages wordt hier verstaan de kunstmatige en commerciële verbouw van meerjarige houtachtige gewassen voor de produktie van hout of andere produkten (koffie, thee, cacao, rubber, palmolie, enz.). Een aantal commerciële bosprodukten, zoals rubber, palmolie en hout wordt momenteel voortgebracht in kunstmatig aangelegde plantages. De ontwikkeling hiervan heeft vooral na de tweede wereldoorlog een hoge vlucht genomen. Vóór de tweede wereldoorlog zijn vooral veel plantages aangelegd in Zuid-Oost-Azië. Na de tweede wereldoorlog is de aanleg van plantages in versterkte mate in alle tropische gebieden voortgezet.

Als voorbeeld kan Maleisië worden genoemd, waar op het Schiereiland Maleisië zeer planmatig projecten in het tropisch regenwoud zijn opgezet en uitgevoerd, waarbij een groot gedeelte van het bos is omgezet in rubber- en palmolieplantages en een gedeelte in stand wordt gehouden als bos van hoofdzakelijk Dipterocarpaceeën t.b.v. de commerciële houtproductie. Deze projecten hebben een sterke impuls gegeven aan de economie en de werkgelegenheid in Maleisië.

Houtplantages onderscheiden zich in zoverre van andere plantages in relatie tot het tropisch regenwoud, dat ze enerzijds bijdragen aan de ontbossing, omdat ze veelal worden aangelegd op grond, waar voorheen bos op stond en daarmee komen ze overeen met de overige plantages, maar anderzijds zijn ze bestemd voor de produktie van hout en kunnen daarmee een bijdrage leveren aan de vermindering van de druk op het tropisch regenwoud voor wat betreft de houtexploitatie.

De aanleg van houtplantages was tot 1950 zeer beperkt. In alle tropische gebieden tezamen was tot 1950 een oppervlakte van 640 000 ha in beslag genomen door houtplantages, waarvan alleen al 500 000 ha (teak) in Indonesië. In 1980 bedroeg de oppervlakte aan houtplantages ruim 11,5 miljoen ha, waarvan ruim 7 miljoen ha voor de industriële houtproductie en bijna 4,5 miljoen ha voor niet-industriële doeleinden (brandhout, houtskool, enz.). Van de 7 miljoen ha voor de industriële houtproductie bestaat 4,3 miljoen ha uit hardhout en 2,7 miljoen ha uit zachthout.

Van de 4,5 miljoen ha voor niet-industriële doeleinden bestaat 4,2 miljoen ha uit hardhout en 0,3 miljoen ha uit zachthout. De FAO schat, dat ultimo 1985 een oppervlakte van \pm 17 miljoen ha aan houtplantages tot stand is gekomen. Tot 1980 werd jaarlijks een oppervlakte van ruim 900 000 ha houtplantage aangelegd, waarvan \pm 275 000 ha voor de industriële houtproductie van loofhout, waarbij opgemerkt dient te worden, dat deze oppervlakte ver achter blijft bij de oppervlakte van ruim 7 miljoen ha gesloten bos, die jaarlijks wordt ontbost.

De FAO schat de jaarlijkse tropische hardhoutproductie in 1985 op 172,3 miljoen m³, waarvan 26 miljoen m³ of 15% afkomstig is uit plantages.

Alleen de loofhoutplantages voor industriële doeleinden leveren een bijdrage aan de markt voor tropisch hardhout. Bij het loofhout dient een onderscheid te worden gemaakt tussen snelgroeiend en ander loofhout. Het hout op plantages met snelgroeiend loofhout kan na 15 tot 20 jaar worden geoogst. De bijgroei is tenminste 20 m³ per ha per jaar. Het hout op plantages met ander loofhout kan na gemiddeld 40 jaar worden geoogst. De bijgroei ligt in de orde van grootte van 8 tot 10 m³ per ha per jaar.

Landgebruik voor plantages is een gebruiksvorm, waarbij het oorspronkelijke ecosysteem geheel verdwijnt (zie 2.1.).

2.7. Omzetting voor de aanleg van infrastructurele werken en mijnbouw

De aanleg van infrastructurele werken leidt tot omvorming en aantasting van substantiële oppervlakten bos.

Wegaanleg ontsluit een gebied en bevordert de kolonisatie. Aan weerszijden van de weg wordt het bos steeds verder opgerold ten behoeve van (tijdelijke) landbouw. De ontsluiting ten behoeve van commerciële houtkap en ten behoeve van de afvoer van delfstoffen, versterkt dit proces.

Wilde mijnbouw, zoals de «goldrush» in het Amazonegebied leidt tot vernieling van het tropisch regenwoud en verstoring van de bodem- en waterhuishouding. Om goudpoeder te binden wordt kwik gebruikt, zodat grote hoeveelheden van dit giftige metaal in het milieu komen. Dit heeft onder meer ernstige gevolgen voor de visstand.

De aanleg van kanalen heeft ook grote gevolgen voor de waterhuishouding, en kan aanleiding zijn voor verzilting of verzoeting van het milieu.

Dammen voor de bouw van waterkrachtcentrales zetten enorm uitgestrekte delen van het laagland tropisch regenwoud onder water. Door het geringe verval wordt relatief veel bos opgeofferd per eenheid opgewekte energie. Bovendien wordt de waterhuishouding van het benedenstreams gelegen bos ingrijpend gewijzigd met alle gevolgen van dien.

De oorspronkelijke bewoners van die gebieden worden gedwongen zich elders te vestigen. Vrijwel altijd ontstaan na een korte tijd grote beheersproblemen als gevolg van de grote hoeveelheden sediment, die door de ingedamde rivieren worden meegevoerd.

3. Samenvattende conclusies ten aanzien van het huidige gebruik

Het omvormen van tropisch regenwoud voor landbouwdoeleinden in de vorm van spontane of gereguleerde kolonisatie is aansprakelijk voor 80% van de ontbossing. De op deze wijze ontstane landbouw wordt veelal op een niet duurzame wijze uitgeoefend en leidt ertoe, dat na verdergaande degradatie van de bodem deze gronden worden verlaten en nieuw bos wordt ontgonnen.

Van overheidswege wordt ook bos ontgonnen voor de vestiging van plantages (koffie, cacao, rubber, oliepalm, enz.), die vaak wel op een duurzame wijze worden geëxploiteerd.

Van overheidswege wordt het bos geëxploiteerd voor de winning van marktbaar tropisch hardhout door de uitgifte van bospercelen in houtconcessies. De winning en export van tropisch hardhout is voor veel regeringen van ontwikkelingslanden een belangrijke bron van inkomsten en deviezen. Met name in die landen met een eigen houtverwerkende industrie is de houtwinning ook belangrijk voor de werkgelegenheid. Deze houtwinning vindt hoofdzakelijk plaats in een vorm van «mijnbouw», die niet op duurzaamheid is gebaseerd. Het bos wordt voor de houtexploitatie ontsloten door wegen, die ontginning voor landbouwdoeleinden na beëindiging van de exploitatie vergemakkelijken.

Bos wordt ook verwijderd voor de aanleg van infrastructurele werken, zoals spoorwegen, autowegen en stuwmeren en voor de winning van delfstoffen.

Occupatie en gebruik van het tropisch regenwoud leiden zo door hun aard, omvang en tempo tot verlies van complete ecosystemen met de daaraan verbonden functies, zoals de regulatiefunctie (waterhuishouding, erosie, klimaat), de informatiefunctie (genenbron) en draagfunctie (bron van bestaan voor inheemse volken). Verstoring van de waterhuishouding heeft in sommige landen reeds geleid tot overstromingen en/of verdroging van benedenstreams gelegen gebieden. Bovendien wordt bij de omvorming van bos voor andere doeleinden veel bos verbrand, waarbij CO₂ vrijkomt, wat leidt tot verhoging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer, hetgeen mondiaal weer bijdraagt aan de verandering van het atmosfeer (broeikaseffect).

Van de in totaal ruim 968 miljoen ha ongestoord tropisch regenwoud in 1980 is ruim 668 miljoen ha exploitabel en 300 miljoen ha niet exploitabel, hetzij om fysieke redenen (niet toegankelijk), hetzij om wettelijke redenen (beschermd).

Een visie op de toekomst van het ongestoord tropisch regenwoud is moeilijk te geven, behalve dat het areaal hiervan verder zal afnemen.

Het is wel mogelijk om op basis van de huidige gegevens, waarbij er rekening mee moet worden gehouden, dat deze gegevens voor een belangrijk deel zijn gebaseerd op een inventarisatie van de FAO uit 1980, een berekening te maken hoe lang de exploitatie van ongestoord tropisch regenwoud nog mogelijk zou zijn, indien de huidige processen zich ongewijzigd voortzetten.

Bij de berekening is uitgegaan van 668 miljoen ha en een aantal vooronderstellingen, zoals gelijkblijvend houtgebruik, gelijkblijvende ontbossing en een gelijkblijvend aandeel hout uit ongestoord tropisch regenwoud. Op grond van het bovenstaande kan worden berekend, dat omstreeks het midden van de volgende eeuw het ongestoord tropisch regenwoud uitgeput zal raken.

Het houtgebruik zal echter toenemen, omdat de wereldbevolking nog steeds toeneemt, met name in de ontwikkelingslanden, en bovendien zal het houtgebruik per hoofd van de bevolking in de ontwikkelingslanden (nu 80 m³ per 1 000 personen per jaar) toenemen naarmate de welvaart stijgt (in de industrielanden ligt het houtgebruik op 1 000 m³ per 1 000 personen per jaar).

Daar staat tegenover, dat het aandeel hout uit reeds geëxploiteerd bos en uit houtplantages zal toenemen, omdat het areaal van beide toeneemt.

Of het mogelijk zal zijn een aanzienlijk areaal ongestoord tropisch regenwoud te handhaven, is afhankelijk van de bereidheid en de inspanningen van industrielanden en ontwikkelingslanden gezamenlijk om de verdere aantasting van het tropisch regenwoud te beëindigen.

Bronnen:

Beusekom, C.F. van, Goor, C.P. van en Schmidt, P. (1987) Wise utilization of tropical rain forest lands, Tropenbos Scientific Series 1;

Jacobs, M. (1981) Het tropisch regenwoud, een eerste kennismaking, Muiderberg;

Harvard Institute for International Development (1988) The case for multiple-use management on Tropical Hardwood Forests, ITTO, Yokohama, Japan;

Peters, C.M., Gentry A.H. en Mendelsohn, R.O. (1989) Valuation of an Amazonian rainforest, Nature, Vol. 339;

Beer, J. de en Mc Dermott, M. (1989 in voorbereiding) The economic value of non-timber forest products in Southeast Asia, Stichting IUCN-ledencontact, Amsterdam;

The International Institute for Environment and Development and The World Resources Institute (1989) World Resources 1988 -1989, Basic Books, Inc., New York;

FAO (1982) Tropical forest resources, FAO Forestry Paper no. 30.

Algemeen

De herkomst van tropisch hout hangt samen met het klimaat. Tropisch hout kan gedefinieerd worden als hout afkomstig van bomen die groeien in een tropisch klimaat.

Het tropisch hout dat internationaal verhandeld wordt, bestaat voornamelijk uit hout afkomstig van loofbomen en wordt daarom ook wel tropisch hardhout genoemd (te onderscheiden van tropisch zachthout dat afkomstig is van tropische naaldboomsoorten).

Tropisch hout is een zeer heterogene grondstof wat door drie factoren wordt veroorzaakt, t.w.:

- * het grote aantal boomsoorten: in tropische bossen komen tienduizenden boomsoorten voor, waarvan enige honderden op de markt komen.

- * het stadium van bewerking: elke soort kan verhandeld worden in een bepaalde graad van bewerking (gezaagd hout, finer, multiplex).

- * de enorme variatie in de combinatie van de fysische, chemische en mechanische eigenschappen van hout: daardoor is er een scala van kwaliteitsklassen, afmetingen en bijzondere eigenschappen in de groep van soorten die op de markt komt. De term tropisch hout omvat hiermee erg veel handelsprodukten.

In de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout wordt voor de toepassing van de overeenkomst tropisch hout gedefinieerd. Deze definitie wordt hier ook gebruikt.

Deze luidt: «Tropisch hout: tropisch hout, anders dan van naaldbomen, voor industrieel gebruik, dat groeit of wordt geproduceerd in de landen gelegen tussen de Kreeftskeerkring en de Steenbokskeerkring. De term omvat rondhout, gezaagd hout, finer en multiplex. Multiplex dat gedeeltelijk hout van naaldbomen van tropische oorsprong omvat, valt eveneens onder deze begripsomschrijving». Volgens deze definitie is alle tropisch hout tropisch hardhout, alhoewel er tropische loofhoutsoorten zijn die zachter zijn dan bepaalde tropische naaldboutsoorten.

Brandhout en eindprodukten van tropisch hout, zoals deuren en meubelen, vallen dus buiten de overeenkomst en zijn dus niet in de kengetallen van de handel in tropisch hout verwerkt.

De internationale handel in tropisch hout

Producenten en exporteurs

De herkomst van het tropisch hardhout, dat internationaal verhandeld wordt, is voornamelijk het natuurlijk gesloten tropisch bos, ook wel aangeduid met tropisch regenwoud. Soms vindt verschepping plaats als pulp in bulkcarriers, wat de identificatie van soorten bemoeilijkt.

Bijna alle tropisch regenwoud bevindt zich in drie gebieden, namelijk Zuid- en Centraal-Amerika, West- en Centraal-Afrika en het tropisch deel van Azië/Australië/Oceanië. Daarmee zijn ook de belangrijkste produktie- en oogstgebieden van tropisch hout bekend.

Voor de Tweede Wereldoorlog waren de exporten van tropisch hout van bescheiden omvang. In het begin van de jaren vijftig groeiden de handelsstromen snel en deden zich in de drie decennia erna belangrijke veranderingen voor in de patronen van zowel produktie als export van tropisch hout. Tabel 1 geeft de ontwikkeling van de produktie en export van tropisch hout in de tropische regio's weer voor de periode 1960-1987.

De wereldhandel als geheel nam belangrijk toe, evenals de produktie in de 76 tropische landen. De produktie (hier: synoniem met oogst) van rondhout in tropisch Amerika en Afrika verdubbelde zich ruim. In Afrika

liep na 1980 de produktie terug, terwijl die in tropisch Amerika verder steeg. In Azië werd de produktie van rondhout bijna vier keer zo groot. Vooral de produktie van rondhout (ruw onbewerkt hout) concentreerde zich in Azië: in 1980 werd 64% van het rondhout in Azië geproduceerd.

Bij de export deden zich ook belangrijke veranderingen voor: de leidende rol van Afrika werd al voor 1960 overgenomen door Azië. Vanaf 1960 werd het aandeel van Azië in de export groter. In rondhoutequivalenten nam de export van Azië (absoluut) het sterkst toe, gevolgd door respectievelijk tropisch Amerika en tropisch Afrika.

Tabel 1: produktie en export van tropisch hout door de tropische regio's (miljoenen m³)

	Produktie				Exporten			
	1960	1970	1980	1987	1960	1970	1980	1987
Tropisch Amerika								
zaag/fineerstammen	11,5	15,3	26,0	44,6	0,3	0,4	0,1	-
gezaagd hout	5,1	7,1	12,6	19,5	0,1	0,5	1,1	0,9
multiplex	0,2	0,7	1,4	2,1	-	0,1	0,2	0,3
fineer	..	0,1	0,4	0,4	-	0,1	0,1	0,1
Tropisch Afrika								
zaag/fineerstammen	9,2	14,7	19,5	15,8	4,4	6,8	6,1	3,6
gezaagd hout	1,5	2,6	5,3	5,7	0,6	0,7	0,7	0,8
multiplex	0,1	0,2	0,4	0,5	0,1	0,1	-	0,1
fineer	..	0,2	0,3	0,5	-	0,2	0,2	0,2
Tropisch Azië								
zaag/fineerstammen	22,7	52,2	79,7	89,2	6,1	29,0	32,1	23,4
gezaagd hout	6,5	11,8	22,6	3,3	1,2	2,5	6,4	8,6
Multiplex	0,4	1,3	3,0	8,8	0,1	0,5	1,7	7,9
Totaal tropische gebieden								
zaag/fineerstammen	43,4	82,2	125,2	149,6	10,1	36,2	38,3	27,0
gezaagd hout	13,1	21,5	40,5	58,1	1,9	3,7	8,2	10,3
multiplex	0,7	2,2	4,8	11,3	0,2	0,7	1,9	8,3
Fineer	..	0,7	1,6	1,5	0,1	0,5	0,5	0,9

Bron: FAO/ECE, 1986 en FAO, 1989.

In 1987 exporteerden de tropisch houtproducerende landen in de drie regio's 56,2 miljoen m³ r.e. tropisch hout (rondhout, gezaagd hout, fineer en triplex) ter waarde van ruim US\$ 6 286 miljoen.

Alleen al de verdiensten van de producentenlanden in de regio Azië/Pacifisch gebied bedroegen US\$ 5 284 miljoen d.i. 84 % van de totale exportwaarde van alle tropisch hout producerende landen.

Het aandeel van de export van hout- en houtprodukten in de totale exportopbrengsten is in sommige landen aanzienlijk (zie onderstaande tabel)

Tabel 2: Het aandeel van de exportopbrengsten uit hout en houtprodukten in de totale export.

Land	1985	1986	1987
Indonesië	5,6%	10,4%	12,9%
Maleisië	10,8%	12,5%	13,5%
Papua Nieuw Guinea	7,8%	7,3%	
Solomoneilanden	27,0%	30,6%	
Ivoorkust	7,8%		
Gabon	5,5%		
Kameroen	12,6%	11,5%	

Bron: Nectoux en Kuroda (1989).

Importeurs en verbruikers

De belangrijkste regio's/landen die het tropisch hout importeren zijn: Japan, Verenigde Staten van Amerika, Europa.

De importen van de (westerse) industrielanden zijn in de drie decennia na de oorlog naar schatting ruim vertienvoudigd. Tabel 2 geeft de ontwikkeling van de importen door deze regio's/landen weer vanaf 1960.

Europa was in 1960 nog de belangrijkste importeur van tropisch hout (bijna de helft ging naar Europa); in 1980 ging meer dan de helft van de importen naar Japan. Hoewel Europa zijn importen verdubbelde in de periode 1960-80 is het aandeel in de totale importen teruggelopen tot 25%.

Tabel 3: Importen van houtproducten uit tropische landen door Japan, Europa en de Verenigde Staten van Amerika (miljoenen m³)

	1960	1970	1980	1987
Japan				
zaag- en fineerstammen	4,8	19,9	19,2	14,2
gezaagd hout	-	0,3	0,6	0,9
tri/multiplex	-	0,5	0,1	1,6
fineer	-	0,1	0,1	0,2
Verenigde Staten				
zaag- en fineerstammen	0,3	0,1	-	-
gezaagd hout	0,4	0,4	0,5	0,7
Tri/multiplex	0,5	0,2	1,0	1,5
fineer	0,1	0,2	0,1	0,1
Europa				
zaag- en fineerstammen	3,6	6,4	5,9	3,4
Gezaagd hout	1,0	1,5	3,2	4,1
Tri/multiplex	0,1	0,2	0,7	1,0
Fineer	0,1	0,1	0,2	1,0

Bronnen: FAO/ECE, 1986, ECE/FAO, 1989 en FAO, 1989

De tropisch hout importerende landen importeerden in 1987 voor US\$ 8 119 mln aan tropisch hout.

Een groot deel van het tropisch hout dat geëxporteerd wordt vindt zijn bestemming in ontwikkelingslanden (43%), waartoe ook de NIC's (Newly Industrialising Countries) worden gerekend.

Belangrijke tropisch hout importerende NIC's zijn: Singapore, Zuid-Korea en Taiwan. China (inclusief Taiwan) en Zuid-Korea importeerden ruim 9,3 mln m³ rondhout per jaar (gem. van '85 en '86).

Handelspatronen

De internationale handel in tropisch hout kenmerkt zich door concentratie aan de productiezijde voor alle productgroepen van tropisch hout. Voor alle categorieën producten is dat tropisch Azië.

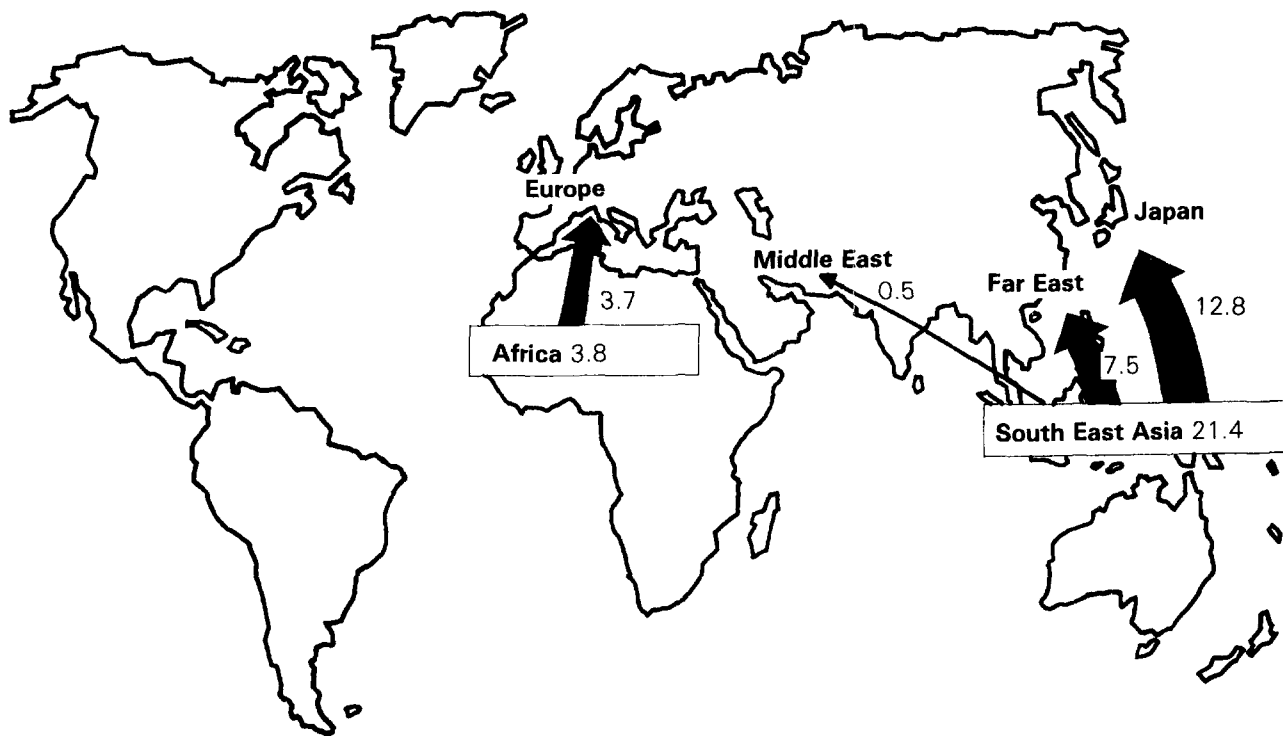
Aan de verbruikerszijde is minder sprake van concentratie met uitzondering van de rondhoutmarkt.

Bij de handel in tropisch hout kan men niet van een centrale markt spreken, waarop de houtprijzen tot stand komen. Er zijn vele deelmarkten gebaseerd op houtsoort, afmetingen en kwaliteit van het hout en houtproducten. Deze heterogeniteit maakt de organisatie van en distributie in de tropisch houthandel erg complex en ondoorzichtig.

Onderstaande figuren illustreren de belangrijkste handelsstromen van tropisch rondhout (stamhout), gezaagd hout en triplex.

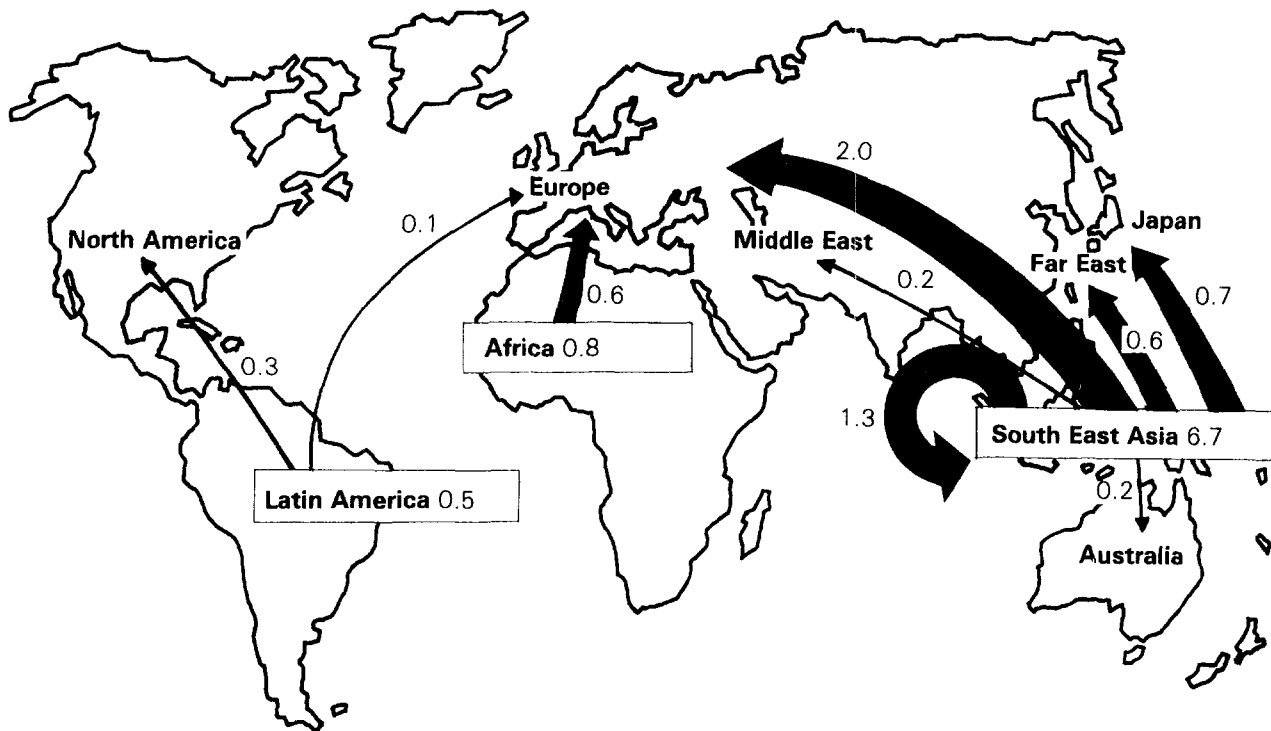
Niet alleen is er sprake van concentratie wat betreft import of export-regio, maar ook wat betreft de houtsoorten die verhandeld worden.

Tropical Log Trade Flows in 1986 – Hardwood (million m³)



World Tropical Hardwood Log Exports 25.2 million m³

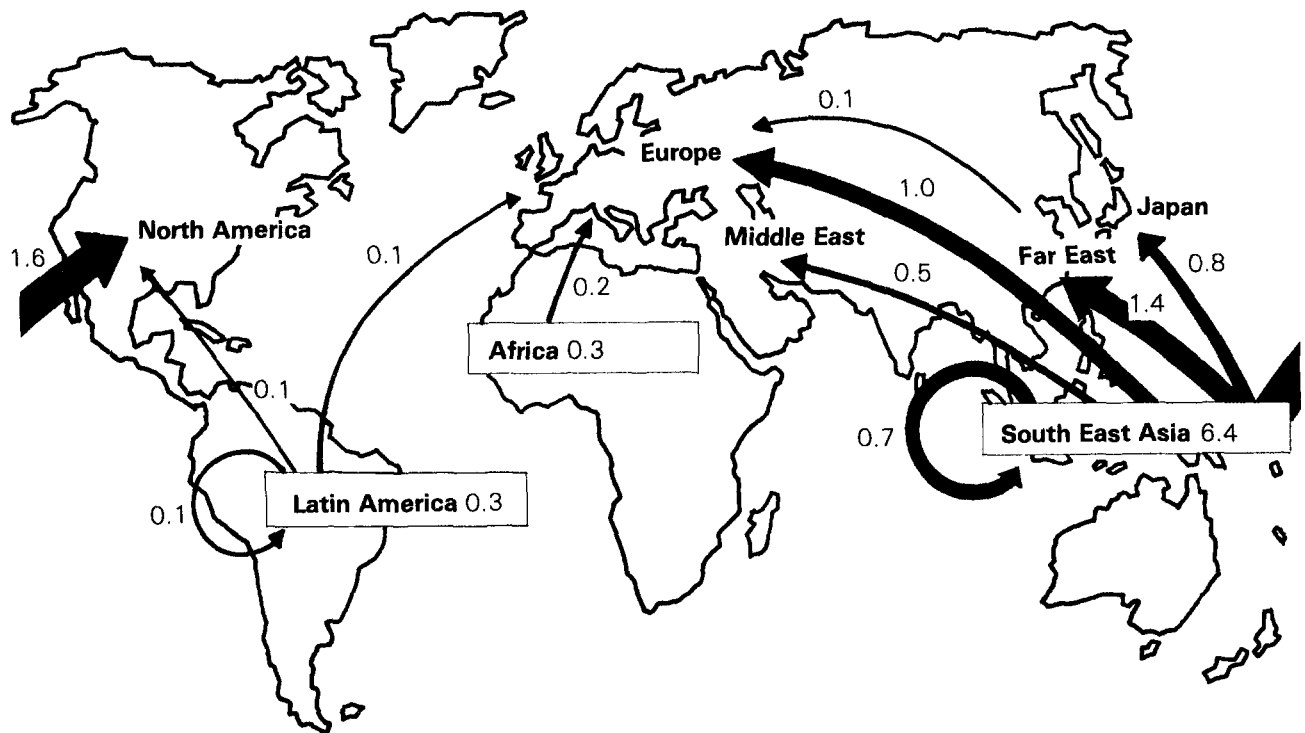
Tropical Sawnwood Trade Flows in 1986 – Hardwood (million m³)



World Tropical Sawn Hardwood Exports 8.0 million m³

See Sources and notes on next page

Tropical Plywood and Veneers Trade Flows in 1986 (million m³)



Total tropical plywood and veneers exports 7.0 million m³

Uit: Nectoux & Kuroda (1989), Timber from the south seas.

Het verbruik van tropisch hout in de EG en Nederland

De EG en de wereldhandel in tropisch hout

De EG importeerde in 1988 12,8 mln m³ r.e., dat is ongeveer 20% van de totale export van tropisch hout. De samenstelling van de import is 26% rondhout, 46% gezaagd hout, 4% fineer en 24% triplex (zie tabel 4).

Naar volume bedraagt het aandeel van de EG in de wereldimport van tropisch hout 20%; dat van Japan is 29%.

Het aandeel van de EG in de waarde van de wereldimport van tropisch hout bedraagt 43%, tegenover Japan 39,4%.

Het EG aandeel in de waarde is hoger dan dat van Japan vanwege het hoger aandeel van verwerkte houtproducten in de totale import van tropisch hout.

Tabel 4 geeft nader inzicht in de omvang, de samenstelling en herkomst van de import van tropisch hout in de EG.

Tabel 4: Import en export van de EG(12) van tropisch loofhout naar land van herkomst in 1988 (x 1 000)

	Rondhout ²⁾		Gezaagd hout ³⁾		Fineer		Triplex		Totaal		
	m ³	%	m ³	%	m ³	%	m ³	%	m ³ r.e.	%	
Import	TOTAAL										
	3315	100	3271	100	296	100	1307	100	12837	100	
	AFRIKA										
	3183	96	809	25	241	81	145	11	5447	42	
	w.v.E.Guinee										
	137	4	11	0	10	3	0	0	177	1	
	Liberia										
	561	17	9	0	2	1	0	0	581	5	
	Ivoorkust										
	415	13	406	12	61	21	6	0	1286	10	
	Ghana										
	297	9	149	5	55	19	0	0	673	5	
	Kameroen										
	580	17	110	3	63	21	97	7	1122	9	
	Gabon										
	643	19	3	0	5	2	37	3	743	6	
	Kongo										
	457	14	69	2	36	12	1	0	653	5	
	LATIJNS-AMERIKA										
	101	3	287	9	20	7	92	7	873	7	
	w.v. Brazilië										
	36	1	240	7	19	6	80	6	691	5	
	AZIE										
	20	1	2137	65	27	9	1006	77	6275	49	
	w.v. Indonesië										
	2	0	563	17	0	0	657	50	2538	20	
	Maleisië										
	8	0	1055	32	7	3	171	13	2335	18	
	Singapore										
	1	0	186	6	1	0	59	5	477	4	
	Filippijnen										
	1	0	320	10	4	1	101	8	824	6	
	OVERIG										
	6	0	38	1	8	3	63	5	237	2	
Export	TOTAAL										
	25		52		46		35		287		
Netto-import	3290		3219		251		1271		12550		

1) Voor Spanje en Griekenland zijn herleide in- en uitvoergegevens gebruikt.

2) Inclusief vierkant behakt, gezaagd.

3) Inclusief verder bewerkt gezaagd hout (= gezaagd hout dat is geschaafd, geschuurd, geploegd, etc.)

Bron: Boer en Dielen (1989).

Nederland en de wereldhandel in tropisch hout

De jaarlijkse totale Nederlandse invoer van tropisch hout bedroeg voor de periode 1985-88 gemiddeld 1,77 mln m³ r.e. Bijna de helft daarvan bestaat uit meranti. Ongeveer 25% wordt weer uitgevoerd. De invoer bestaat voor 7% uit rondhout (voornamelijk uit Afrika). Ruim 80% van al het tropisch hout dat in Nederland wordt ingevoerd komt uit Zuidoost-Azië. Daarvan komt bijna 60% uit Maleisië (voornamelijk uit Peninsular Malaysia), ruim 20% uit Indonesië en ruim 10% uit Singapore. Singapore is zelf geen producent van tropisch hout, maar is een belangrijk importeur en verwerker van tropisch rondhout. De verwerkte producten worden weer geëxporteerd.

Tabel 5 geeft de samenstelling en herkomst van de import van tropisch hout in 1988 weer.

Voor de jaarlijkse behoefte aan tropisch hout in Nederland moet naar schatting elk jaar ruim 60 000 ha tropisch regenwoud worden geëxploiteerd.

Het tropisch hout dat Nederland jaarlijks invoert vindt met name zijn toepassing in de bouw en waterbouw. Tabel 6 geeft de belangrijkste toepassingen van tropisch hout aan.

Tabel 5: Herkomst en samenstelling tropisch houtimport Nederland (1988)

		Rondhout ¹⁾		Gezaagd hout ²⁾		Finoer		Triplex		Totaal	
		m ³	%	m ³	%	m ³	%	m ³	%	m ³ r. e.	%
Import	TOTAAL	136588	100,0	649847	100,0	16526	100,0	234327	100,0	1889660	100,0
	w. v. EG	11712	8,6	48404	7,4	1918	11,6	66004	28,2	255260	13,5
	LATIJNS-AMERIKA	13180	9,6	9388	1,4	155	0,9	4024	1,7	39816	2,1
	w.v. Brazilië	507	0,4	8007	1,2	155	0,9	3922	1,7	24395	1,3
	AFRIKA	109529	80,2	38824	6,0	7070	42,8	337	0,1	194397	10,3
	w.v. Eq. Guinee	11651	8,5	358	0,1	0	0,0			12383	0,7
	Gabon	18111	13,3	877	0,1	0	0,0			19707	1,0
	Ghana	8203	6,0	12451	1,9	0	0,0			30864	1,6
	Ivoorkust	1785	1,3	2512	0,4	1080	6,5			8409	0,4
	Kameroen	61207	44,8	17717	2,7	16	0,1	59	0,0	93618	5,0
	Kongo	526	0,4	2	0,0	5249	31,8			10503	0,6
	Liberia	6039	4,4	573	0,1	0	0,0			7082	0,4
	AZIE	2157	1,6	540008	83,1	5509	33,3	155468	66,3	1353015	71,6
	w.v. Filippijnen	0	0,0	5337	0,9	671	4,1	3488	1,5	19374	1,0
	Indonesië	272	0,2	117599	18,1	0	0,0	106833	45,6	469018	24,3
	Maleisië	1005	0,7	378919	57,8	4782	28,9	7935	3,4	712514	37,7
	Singapore	110	0,1	40230	6,2	0	0,0	29415	12,6	140984	7,5
	OVERIG	10	0,0	13223	2,0	1874	11,3	8494	3,6	47172	2,5
Export	TOTAAL	12124		216812		7428		36376		504500	
Netto-import	TOTAAL	124464		433035		9098		197951		1385161	

¹⁾ Inclusief vierkant behakt/bezaagd hout.

²⁾ Inclusief verder bewerkt gezaagd hout (= gezaagd hout dat is ge.chaafd, geschuurd, geploegd, etc.).

Bron: Boer en Dielen (1989).

Tabel 6: Toepassing van de meest gebruikte tropische loofhoutsoorten in procenten van het berekende verbruik(1988)

Houtsoort	Toepassing
rode meranti	kozijnen 80%, deuren 8%, trappen 3%, overige 9%
merbau	kozijnen 45%, deuren 35%, overige 30%
iroko	kozijnen 30%, deuren 20%, trappen 50%
ramin	lijstwerk 100%
okoumé	plaatmateriaal 100%
azobé	damwand 20%, overig wegen- en waterbouw 80%
balau	weg- en waterbouw 60%, overige 40%

Bron: Boer en Dielen (1989).

Productie en oogst van tropisch hout

Huidige praktijk van commerciële bosexploitatie

Het merendeel(80-90%) van het tropisch bosareaal is eigendom van een nationale of lokale overheid. De wettelijk status van het bos verschilt per land(streek).

Bosexploitatie vindt veelal plaats door particuliere ondernemingen die houtconcessies hebben die door de regering worden uitgegeven. De concessie wordt voor een bepaalde periode verleend die varieert, afhankelijk van het land, van 1 tot 25 jaar. Bijvoorbeeld in Sabah (Maleisië) had in 1980 50% van de verleende concessies een looptijd van 1 of 5 jaar. Deze periode is te kort om later de concessie een tweede maal te kunnen exploiteren, wat ertoe leidt dat de concessiehouder er geen belang bij heeft hoe hij het bos na exploitatie achterlaat.

In de concessievoorwaarden kunnen eisen worden gesteld aan de exploitatie bedoeld om de toekomstige houtproductie zeker te stellen en erosie ten gevolge van de kap te voorkomen. Ook wordt soms de eis gesteld dat het hout lokaal verwerkt moet worden.

Deze voorwaarden worden slecht nageleefd vanwege de onvoldoende controle door corruptie en slecht functionerende bosdiensten.

De concessiehouders betalen aan de overheid een vergoeding (revenue) op basis van het aantal uitgesloopte stammen of geoogste houtvolume. Onderzoek heeft uitgewezen, dat deze vergoeding vaak te

laag is ten opzichte van de waarde van het hout op stam. Het gevolg daarvan is extra winst voor de concessiehouders en druk van de concessiehouders op de regering om nog meer concessies uit te geven.

De uitgifte van concessies en de daarin opgenomen voorwaarden moeten de investeringen in de houtverwerkende industrie bevorderen en de export van tropisch hout voor deviezen en de inkomsten van de overheid vergroten. De overheidsinkomsten uit concessies worden niet of slechts ten dele geïnvesteerd in het bosbeheer, wat weer tot gevolg heeft dat de bosdiensten slecht functioneren en de controle op de naleving van de concessievoorwaarden onvoldoende is.

Bij de commerciële bosexploitatie worden alleen de verhandelbare boomsoorten gekapt. Afhankelijk van het aandeel handelshoutsoorten wordt meer of minder intensief gekapt.

In 1980 kwam 65% van het hardhout uit het ongestoorde tropisch regenbos. Daarvoor werd jaarlijks 4,3 mln ha regenbos geëxploiteerd. De rest komt uit reeds geëxploiteerd bos en , op veel geringere schaal, uit bos dat wordt beheerd en uit open bos. Sinds 1980 is de jaarlijkse oogst toegenomen, zodat jaarlijks ook meer ongestoord tropisch regenwoud is uitgekapt.

Gevolgen commerciële bosexploitatie

De gevolgen van de huidige wijze van commerciële bosexploitatie voor het tropisch regenwoud zijn afhankelijk van de intensiteit van de kap: hoe meer hout per ha wordt gekapt, des te ernstiger de gevolgen.

Bij een intensieve exploitatie, bijv. voor de houtskoolwinning, of zoals die met name in tropisch Azië voorkomt, vindt deze vaak zodanig plaats, dat het oorspronkelijke eco-systeem geheel of grotendeels wordt vernietigd.

Bosexploitatie heeft ook gevolgen voor de functies van het tropisch regenwoud. De natuurwaarde en de informatiefunctie (genenreservoir) nemen af als gevolg van de (definitieve) vermindering van de soortenrijkdom. De mate waarin het soortenaantal en de structuur van het ecosysteem verandert, is afhankelijk van de intensiteit en schaal van de exploitatie. De draagfunctie voor inheemse volken die voor hun bestaan afhankelijk zijn van het tropisch regenwoud, neemt, voor zover zij nog gebruik mogen maken van deze gronden, af.

Naarmate de intensiteit van de bosexploitatie toeneemt, neemt de regulatiefunctie van het bos af.

De huidige en overheersende praktijk van bosexploitatie tast bovendien het toekomstig produktievermogen van het geëxploiteerde bos aan, wat tot gevolg heeft dat de exploitatiedruk op het nu nog ongestoorde tropisch regenwoud blijft toenemen.

Bovendien baant bosexploitatie de weg voor kolonisatie van het geëxploiteerde areaal door mensen op zoek naar landbouwgrond. De kans op herstel van het bos wordt daardoor kleiner.

Beheer gericht op duurzame houtproductie

Algemeen

Van duurzame houtproductie is sprake indien aan de voorwaarde van evenwicht tussen kap en bijgroei op een bepaalde oppervlakte wordt voldaan én de regeneratie-omstandigheden intact blijven.

In een studie voor de ITTO onderscheidt Poore (1989) vijf niveaus van intensiteit van beheer voor duurzame houtproductie, t.w.:

a. Ongestoord bos beschermen tegen andersoortig menselijk gebruik en verder niets doen. Deze situatie kan zich voordoen, als er nog geen markt voor het hout is, of men anderszins nog niet aan exploitatie is toegekomen.

b. Geëxploiteerd bos beschermen tegen verdere exploitatie en andersoortig menselijk gebruik en verder niets doen.

c. Een zodanige exploitatie van het bos, dat alleen bomen dikker dan een bepaalde minimum diameter zodanig worden geoogst, dat de schade aan het bos tot een minimum wordt beperkt en waarbij een bos overblijft met een voldoende bezetting aan bruikbare soorten, die in een volgende cyclus kunnen worden geoogst. Na exploitatie wordt het bos beschermd tegen verdere exploitatie en andersoortig gebruik.

d. Het onder c beschreven systeem aangevuld met maatregelen om de groei van bruikbare boomsoorten te bevorderen, zoals het vrijstellen van deze boomsoorten van de lianen en andere ongewenste boomsoorten.

e. Het onder d) beschreven systeem aangevuld met de aanplant van bruikbare soorten op plaatsen met een onvoldoende bezetting aan jonge planten van bruikbare soorten.

De bijgroei van dergelijke beheerssystemen varieert, afhankelijk van het bostype en lokale groeiplaatsomstandigheden van 1-3 m³/ha/jr.

Toepassing in de praktijk

In opdracht van de ITTO is een studie uitgevoerd naar de schaal waarop tropisch regenwoud voor duurzame houtproductie wordt beheerd. Minder dan 1 miljoen ha blijkt op deze wijze te worden beheerd, waardoor op wereldschaal het aandeel tropisch hout, dat op duurzame wijze geproduceerd is, in de totale jaarlijkse oogst van tropisch hout van verwaarloosbare betekenis is.

Toch blijkt toepassing van dergelijke systemen heel goed mogelijk te zijn. Uit onderzoek en ervaringen die zijn opgedaan in o.a. Suriname, Maleisië, Uganda en Indonesië blijkt houtproductie met behoud van de stabiliteit van het bosecosysteem uitvoerbaar te zijn. In verschillende landen is in het verleden een begin gemaakt met duurzaam beheer, maar deze wijze van beheer is inmiddels grotendeels beëindigd, omdat het bos heeft moeten wijken voor andere vormen van grondgebruik.

De belangrijkste knelpunten die bij toepassing en instandhouding van dergelijke bosbeheerssystemen ondervonden werden, zijn het ontbreken van de wil bij de regeringen in de betreffende landen of het niet in staat zijn van deze regeringen om een genomen beslissing voor een langere tijd te handhaven, of om het noodzakelijk instrumentarium voor uitvoering beschikbaar te stellen.

De onduidelijkheid van de economische perspectieven van een duurzaam, mede op houtproductie gericht bosbeheer zullen een belangrijke rol hebben gespeeld in de overweging het bos om te vormen.

Ecologische aspecten

Duurzame houtproductiesystemen kenmerken zich door het intact blijven van de regeneratieomstandigheden. Dit komt tot uitdrukking in behoud van de regulatiefunctie en behoud van het productief vermogen van de bodem.

De mate van behoud van de biologische diversiteit en de oorspronkelijk structuur van het bos is afhankelijk van de intensiteit van beheer.

Economische aspecten

De economische haalbaarheid van een duurzaam beheer is op dit moment onzeker. Deze onzekerheid hangt samen met het langdurig productieproces van hout: om de 30-40 jaar kan men pas weer hout oogsten.

Korte termijn gewin leidt ertoe dat men nu kiest voor een eenmalige grote oogst, die het ecosysteem aantast en zelfs toekomstige houtproductiemogelijkheden beperkt, in plaats voor een lagere oogst op duurzame basis. Dit wordt versterkt door lage en onzekere houtprijzen en hoge rentevoeten. Vooral lokaal zijn de houtprijzen nogal eens laag doordat er veel hout vrijkomt uit landbouw- ontginningen.

Hogere en (stabiele) prijzen voor hout op stam en het inzicht dat behoud van een deel van de overige functies (o.a. regulatiefunctie) ook economische betekenis hebben, vergroten de kansen op toepassing van duurzaam bosbeheer.

Bovendien is beheer voor duurzame houtproductie te combineren met de oogst van bosbijproducten, zoals vruchten, latex en harsen.

Ook dient bij beoordeling van projecten van duurzaam bosbeheer door middel van kosten-batenanalyses rekening te worden gehouden met de gekozen rente voet. Welke negatieve invloed de rentevoet op de baten die in de toekomst te verwachten zijn, kan hebben, geeft het voorbeeld in tabel 7 aan. In dit rekenvoorbeeld wordt de eenmalige opbrengst van een destructieve exploitatie vergeleken met de jaarlijkse netto-opbrengsten gedurende 100 jaar bij duurzaam beheer.

Naarmate de rentevoet stijgt, neemt de huidige netto-opbrengst-waarde van duurzaam beheer af.

De kosten van herstel, indien mogelijk, bij destructieve exploitatie zijn niet vermeld en komen ten laste van toekomstige generaties.

Tabel 7: Voorbeeld van de berekening van de netto contante waarde (net present value) van duurzaam beheer en destructieve oogst.

Year	Value at a future time			Present value					
	(DR1 = 0% year ⁻¹)			(DR = 3% year ⁻¹)			(DR = 10% year ⁻¹)		
	Cost	Benefit	Gain	Cost	Benefit	Gain	Cost	Benefit	Gain
Destructive exploitation									
1	50.00	130.00	80.00	50.00	130.00	80.00	50.00	130.00	80.00
2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
100	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Total=80.00			Total(NPV)=80.00			Total(NPV)=80.00		
Sustainable management									
1	10.00	13.00	3.00	10.00	13.00	3.00	10.00	13.00	3.00
2	10.00	13.00	3.00	9.71	12.62	2.91	9.09	11.82	2.73
3	10.00	13.00	3.00	9.43	12.25	2.83	8.26	10.74	2.48
100	10.00	13.00	3.00	0.54	0.70	0.16	0.00	0.00	0.00
	Total=300.00			Total(NPV)=97.64			Total(NPV)=33.03		

¹ DR, discount rate.

Bron: Fearnside (1989).

Sociale aspecten

Bos dat voor duurzame houtproductie wordt beheerd, kan niet voor bewoning door mensen worden gebruikt, zeker niet in combinatie met zwerflandbouw. Wel kunnen door de plaatselijke bevolking bosbijproducten worden geoogst, bijvoorbeeld het tappen van rubber.

Een duurzaam bosbeheer draagt bij aan een stabiele plaatselijke economie: houtzagerijen kunnen verzekerd zijn van een continue aanvoer van de grondstof. Werkgelegenheid blijft daardoor in stand.

Hout uit bebossingen en herbebossingen

Herbebossing en bebossing vindt plaats door aanplant van jonge zaailingen. Vaak worden andere dan inheemse soorten gebruikt, omdat inheemse soorten zich niet lenen voor deze wijze van cultuuraanleg.

Soms moet het bestaande bos wijken voor de beplanting met snelgroeiende boomsoorten.

Het produktievermogen van deze beplantingen varieert bijzonder sterk, afhankelijk van of er snel- of langzaamgroeiende boomsoorten zijn aangeplant. Van langzaamgroeiend tot snelgroeiend kan de productie uiteenlopen van 4 m³/ha/jr (bijvoorbeeld voor teak) tot 35–50m³/ha/jr (voor bepaalde Eucalyptus soorten). De kwaliteit van het hout uit dergelijke beplantingen varieert van brandhout tot hoogwaardig hardhout, dat van vergelijkbare kwaliteit is als tropisch hardhout uit tropisch regenbos.

Bebossingen en herbebossingen zijn meestal monocultures en worden gekenmerkt door een eenvoudig beheer en hoge kapitaalsinvesteringen bij de aanleg.

Ecologische aspecten

Bebossingen en herbebossingen zijn in alle opzichten onvergelijkbaar met tropisch regenwoud: het bos heeft een eenvoudige structuur en er is maar een boomsoort, waardoor er een grotere kwetsbaarheid is voor ziekten en plagen. Dergelijke beplantingen kunnen tropisch regenwoud niet vervangen. Wel kunnen zij door de houtproductie de exploitatiedruk op het oorspronkelijk bos verlichten en vervullen zij een regulatiefunctie, zoals het vastleggen van CO₂.

Een belangrijke vraag bij deze beplantingen is ook in hoeverre producties, bereikt in een eerste omloop, gehandhaafd kunnen worden tijdens latere omlopen. Er zijn aanwijzingen dat in veel gevallen achteruitgang is te verwachten.

Economische aspecten

Bebossingen en herbebossingen vergen een grote kapitaalsinvestering bij aanleg. Ook al is de omloop (de periode van aanplant tot oogst) relatief kort dan blijft er veel onzekerheid bestaan of men het geïnvesteerde vermogen terug verdient.

Duurzame houtproductie in het van oorsprong natuurlijke bos kent dit bezwaar van hoge aanvangsinvesteringen niet.

Bij een hoge rentevoet is een bosaanplant door zijn relatief korte omloop in het voordeel ten opzichte van duurzame houtproductie in het natuurlijke bos.

Onderstaande tabel illustreert de financiële aspecten van duurzame houtproductiesystemen t.o.v. aangelegd bos.

Tabel 8: Benefit-cost ratios for tropical mixed forest under natural management and for tropical forest plantation over a range of discount rates

Regime	Discount rate (%)					
	0	2	4	6	8	10
Natural management	12.3	4.8	1.8	0.6	0.2	0.1
Plantation	1.3	0.9	0.7	0.5	0.3	0.2

	Natural	Plantation
Mean annual increment (m ³ /ha/yr)	1.8	18
Rotation (yrs)	60	20
Stumpage price (US\$/ha)	15	5
Establishment costs (US\$/ha) Initial	50	1000
2nd rotation	-	50
3rd rotation	-	100
Annual costs (US\$/ha/yr)	1	1

Bron: Leslie (1987).

Conclusies

De huidige wijze van commerciële bosexploitatie brengt schade toe aan het oorspronkelijk bos. De mate van en of herstel mogelijk is hangt af van de intensiteit van de kap en de kansen van het bos om zich daarna ongestoord te kunnen herstellen.

De schade zou kunnen worden beperkt door zorgvuldiger bosexploitatie en betere controle op naleving van de concessievoorwaarden. Soms dienen ook concessievoorwaarden te worden veranderd.

De verdiensten die overheden uit concessies verkrijgen, zijn aanzienlijk lager dan potentieel mogelijk is.

Houtproductie op duurzame basis is mogelijk waarbij vooral ingespeeld moet worden op het creëren van gunstige voorwaarden voor natuurlijke verjonging. Het wordt helaas nog op te beperkte schaal toegepast. Duurzame houtproductie volgens dit systeem van natuurlijke verjonging draagt bij, zij het in geringere mate dan een ongestoord bos, aan de instandhouding van de natuurwaarde en genendiversiteit.

De economische perspectieven voor een dergelijk systeem zijn in principe aanwezig. Met name een hogere houtprijs die de kosten van het beheer dekt, draagt hieraan bij.

Vervangbaarheid van tropisch hout

Tropisch hout is in principe een milieuvriendelijke grondstof omdat het op duurzame (hernieuwbare) wijze kan worden geproduceerd. De hergebruiksmogelijkheden van tropisch hout zijn bovendien redelijk.

De wijze en schaal waarop tropisch hout echter geoogst wordt, leidt tot degradatie van het ongestoord areaal tropisch regenwoud. Ook brengt een dergelijke oogstwijze toekomstige houtproductiemogelijkheden in gevaar, zodat er geen sprake is van hernieuwbaarheid. Op dit moment wordt slechts een verwaarloosbaar deel van de jaarlijkse oogst van tropisch hout op duurzame wijze geproduceerd. Daarmee bestaat een directe relatie tussen het gebruik van tropisch hout en de gevolgen voor het milieu in landen met tropisch bos.

Van het tropisch hardhout, dat in Nederland gebruikt wordt (exclusief plaatmaterialen) wordt ongeveer 70 à 80% in de bouw gebruikt, 8 à 10% in de waterbouw, één tot enkele procenten voor meubelen en de rest voor een veelheid van toepassingen.

De vervangbaarheid van tropisch hout wordt bepaald door de factoren die van invloed zijn op de materiaalkeuze voor toepassingen waarvoor tropisch hout wordt gebruikt.

Het betreft technische, economische en minder rationele factoren, zoals de affiniteit tot een bepaald materiaal. Ook dient rekening te worden gehouden met de beschikbaarheid van alternatieven. De wenselijkheid van vervanging wordt mede bepaald door de gevolgen voor het milieu van alternatieve materialen. Het gaat daarbij om de gevolgen voor het milieu in de productie, de be- en verwerking, het gebruik en in de afvalfase. Discussie over vervanging van tropisch hout komt juist voort uit de negatieve milieugevolgen van de huidige exploitatievormen van tropisch hout. Overigens is gebruik en toepassing van tropisch hardhout bijzonder milieuvriendelijk. Het behoeft over het algemeen niet verduurzaamd te worden.

Uit onderzoek blijkt dat er geen doorslaggevende technische en economische argumenten aanwezig zijn voor het gebruik van tropisch hardhout voor kozijnen. Wel heeft hardhout goede technische eigenschappen; het gaat daarbij met name om de duurzaamheid en de krimp en het werken. Als milieuvriendelijk alternatief voor tropisch hout komt naaldhout in aanmerking, dat in relatie tot veel toegepaste tropisch hardhoutsoorten minder duurzaam is, en om een beschermende chemische behandeling vraagt.

Als eventueel alternatief voor tropisch hardhout in kozijnen zal vooral aan andere houtsoorten moeten worden gedacht. Aandachtspunten daarbij zijn de duurzaamheid van deze andere houtsoorten en de vraag in hoeverre het uiterlijk van het hout van wezenlijk belang is.

Bij het gebruik van staal als alternatief voor tropisch hout moet worden opgemerkt dat staal het milieu belast door de grote hoeveelheid benodigde energie en het vrijkomen van kooldioxide bij de productie. Ook het gebruik van kunststoffen en aluminium zijn over het algemeen uit een oogpunt van milieu momenteel minder aantrekkelijk, gezien de huidige productieprocessen en afvalproblemen.

Voor het maken van een afweging tussen het accepteren van de gevolgen voor het milieu door gebruik van staal of andere alternatieven met als gevolg de uitstoot van CO₂ enerzijds en de gevolgen voor het milieu door het kappen van hout in ongestoord tropisch bos anderzijds, ontbreken criteria.

Toekomstige ontwikkelingen

Vraag

De vraag naar hout is afhankelijk van een aantal factoren. Het verbruik van brandhout hangt vanzelfsprekend samen met de omvang van de bevolking, maar is ook afhankelijk van de beschikbaarheid en de prijs van andere energiebronnen. Stijgende energieprijzen leiden tot een toenemend brandhoutgebruik.

Het verbruik van gezaagd hout, fineer en triplex (en dus ook het rondhout waaruit deze halffabrikaten worden vervaardigd) hangt samen met het welvaartspeil. Economische groei betekent ook groei in het verbruik van deze houtprodukten.

Omvang van het huidige verbruik van brandhout en werkhout is aangegeven in tabel 9.

Het hoofdelijk verbruik van werkhout (zowel tropisch als niet-tropisch hout) is in de rijke industrielanden twaalf maal hoger dan dat in de ontwikkelingslanden. Indien het verbruik (welvaartspeil) in ontwikkelingslanden op éénzelfde niveau als dat van de industrielanden zou worden gebracht dan stijgt het werkhoutverbruik van 360 mln m³ naar 4,1 mld m³ per jaar. Daarmee is nog geen rekening gehouden met de bevolkingsgroei die leidt tot een extra verbruik.

Een prognose van de FAO gaat ervan uit dat tot 2000 het verbruik van industrieel rondhout (naaldhout en loofhout) met ongeveer 3,5% jaarlijks zal stijgen. Het verwachte werkhoutverbruik in 1995 en 2000 bedraagt dan respectievelijk 480 respectievelijk 568 mln m³. Ten opzichte van 1987 zijn dit stijgingen van 33 respectievelijk 58%.

De huidige (1987) productie van werkhout in ontwikkelingslanden bedraagt 479 mln m³.

Aanbod

Het toekomstige aanbod van tropisch hout wordt door een aantal factoren bepaald; omvang van het tropisch bosareaal is daar één van. Het toekomstig houtaanbod kan komen uit:

- * het deel van het ongestoord bosareaal dat bestemd is voor houtproductie, al dan niet op duurzame basis;
- * het secundair bos dat voor houtproductie beschikbaar is;
- * bestaande bebossingen en herbossingen;
- * nog aan te leggen bebossingen en herbebossingen.

Ook door commerciële houtexploitatie neemt het areaal ongestoord bos af. Het areaal dat al eenmaal is geëxploiteerd neemt toe. Het is mogelijk dit reeds uitgekapte bos in de toekomst te gebruiken voor hardhoutproductie. Naar schatting zal in 2000 ongeveer 250 mln ha beschikbaar zijn voor houtproductie in secundair bos. Bij een gemiddelde aanwas van 2 m³/ha aan handelshoutsoorten kan een jaarlijkse productie van 500 mln m³ worden bereikt; het drievoudige van wat nu jaarlijks wordt geoogst.

Het aanbod van tropisch hardhout uit herbebossingen zal in de nabije toekomst gering blijven. Volgens de meest optimistische schattingen kan dit in 2026 maximaal 15 mln m³ zijn.

Het aanbod van tropisch hout op de wereldmarkt kan niet alleen teruglopen door het afnemend bosareaal en een houtoogst die is afgestemd op wat er ecologisch verantwoord geoogst kan worden, maar ook

vanwege de toenemende behoefte aan hout in de landen waar nu het hout geoogst en geproduceerd wordt (zie boven).

Het gebruik zal in deze landen naar verwachting sterk stijgen.

Bovendien kan in veel van deze landen de eigen toekomstige houtvoorziening in gevaar komen door de grote export nu ten gevolge van de grote behoefte aan deviezen.

Ook wordt een verschuiving verwacht in de herkomst van het tropisch hout dat geëxporteerd wordt: komt nu het merendeel van het tropisch hout uit tropisch Azië; in de toekomst zal het aandeel van Azië teruglopen en meer hout afkomstig zijn uit tropisch Amerika en Afrika.

Volgens een werkgroep onder auspiciën van o.a. de Wereldbank zullen aan het eind van deze eeuw het aantal ontwikkelingslanden die nu netto-exporteur zijn van bosproducten tot minder dan tien gedaald zijn. De totale export van industriële bosproducten uit ontwikkelingslanden zal van het huidige nivo van U\$ 7 mld terugvallen naar minder dan U\$ 2 mld.

Tabel 9: Het beschikbare bosareaal en het houtverbruik per hoofd van de bevolking in ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen

	Bevolking (x miljoen)	Hectares gesloten bos per 1000 inwoners	Houtverbruik (m ³) per 1000 inwoners	
			industrieh.	Brandhout
Ontwikkelde landen	1 215	1 200	1 100	240
Ontwikkelings- landen	3 700	400	90	380

Geraadpleegde literatuur

Myers, N. (1980). Conversion of tropical moist forests. National Academy of Sciences, Washington, D.C.

Busink, R. en F. Wouters (1981). Zullen wij op een tropisch houtje bijten? Tropisch hout in het Geïntegreerd Grondstoffenprogramma. Vakgroep Algemene agrarische economie, Wageningen.

ECE/FAO Agriculture and Timber Division (1989). Study of the trade and markets for tropical hardwoods in Europe. Geneva.

FAO (1989). Yearbook of forest products 1976-1987. FAO, Rome.

Boer, R.C. de en L.J.M. Dielen (1989). Tropisch bos, tropisch hout en Nederland. Stichting Bos en Hout, Wageningen.

Beusekom, C.F. et al (eds., 1987). Wise utilization of tropical rain forest lands Tropenbos, Ede. Tropenbos Scientific Series 1.

Fearnside, P.M. (1989). Forest Management in Amazonia: the need for new criteria in evaluating development options. For. Ecol. Manage., 27: 61-79.

Weidelt, H.J. (1989). Die nachhaltige Bewirtschaftung des tropischen Feuchtwaldes-Möglichkeiten und Grenzen. Forstarchiv. 60: 100-108.

Peters, C.M. et al (1989). Valuation of an Amazonian rainforest. Nature 339: 655-656.

ECE/FAO (1986). European timber trends and prospects tot the year 2000 and beyond. United Nations, New York.

Grainger, A. (1988). Future supplies og high-grade tropical hardwoods from intensive plantations. J. of World Forest Resource Management 3: 15-29.

Meijenfeldt, C.F.W.M. von (1985). Gebruik van en alternatieven voor tropisch hout. Ministerie van V.R.O.M., Den Haag. Publikatiereeks Milieubeheer 24.

Nectoux, F. en Y. Kuroda (1989). Timber from the South Seas. An analysis of Japan's tropical timber trade and its environmental impact. WWF international publication.

INTERNATIONALE ORGANISATIES

UNEP

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft in 1972 het UNEP (United Nations Environment Programme) ingesteld. De hoofdzetel van het UNEP is gevestigd in Nairobi.

De organisatie heeft als doel het bevorderen van internationale samenwerking op het gebied van het milieu, het geven van algemene beleidslijnen voor milieuprogramma's, het beheer van het milieufonds, de uitvoering van milieuprogramma's, het bijhouden van een overzicht van de milieusituatie in de wereld, het bevorderen van de uitwisseling en toepassing van technische kennis en informatie op milieugebied en het onder voortdurend toezicht houden van de invloed van nationaal en internationaal milieubeleid op de ontwikkelingslanden.

Het milieufonds is opgericht voor additionele financiering van milieuprogramma's en verkrijgt zijn inkomsten uit vrijwillige bijdragen. UNEP werkt nauw samen met IUCN en FAO m.b.t. het Global Environment Monitoring System (GEMS) en het Tropical Forest Resources Assessment Project.

UNDP

Op 1 januari 1966 is het UNDP (United Nations Development Programme) opgericht door de Algemene Vergadering van de VN. Deze organisatie heeft haar hoofdzetel in New York.

De organisatie heeft als doel ontwikkelingslanden te ondersteunen in het nastreven van hun ontwikkelings-politieke doelstellingen, teneinde hun economische en politieke onafhankelijkheid te bevorderen en een hoger niveau van economische en sociale ontwikkeling van hun bevolking te bevorderen. Het UNDP financiert de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsprojecten, die door de beheersraad zijn goedgekeurd, waaronder een belangrijk deel van het werk van de FAO.

WFP

Het Wereldvoedselprogramma (WFP) is door de Algemene Vergadering van de VN ingesteld en in 1963 met haar activiteiten begonnen en opereert vanuit Rome. Het programma wordt gefinancierd uit vrijwillige bijdragen in geld, goederen of diensten.

Doel van het WFP is het verstrekken van voedselhulp om daarmee economische en sociale ontwikkelingsprojecten te financieren. Voorts wordt naast ontwikkelingsprojecten ook hulp in noodsituaties gegeven. Onder de ontwikkelingsprojecten vallen ook herbebossingsprojecten.

FAO

De Voedsel en Landbouworganisatie van de VN (FAO) is een zelfstandige organisatie, die in 1945 is opgericht. De FAO heeft haar hoofdkantoor in Rome. Het doel van de FAO is het opvoeren van het voedingspeil en de levensstandaard van de volken, verbeteringen tot stand te brengen in de doelmatige produktie en verdeling van alle voedsel- en landbouwprodukten, het verbeteren van de positie van de plattelandsbevolking en zodoende bij te dragen aan uitbreiding van de wereldeconomie en de mensen te vrijwaren van honger. Zij doet dit door de uitvoering van projecten. De FAO is ook actief in de bosbouwsector.

Speciale vermelding verdient hierbij het TFAP (Tropical Forestry Action Plan), waarvan de FAO met de coördinatie is belast. Het TFAP moet worden beschouwd als het algemene concept voor actie op het gebied

van de tropische bossen en bosbouw. Het plan wordt actief gesteund door FAO, UNDP, Wereldbank en het WRI (World Resources Institute). Het TFAP is in 1985 op het wereldbosbouw congres in Mexico aangenomen en beoogt een samenhangend bosbouwbeleid per land en een verdubbeling van de financiële inspanningen in de bosbouwsector door donorlanden en internationale banken en organisaties. Eén van de 5 actiepunten van dit plan is de bescherming van het tropische bos. Eind 1989 hebben meer dan 60 tropische landen het TFAP aangenomen als kader voor het nationale bosbeleid. Voor meerdere landen worden momenteel plannen opgesteld. De grootste uitdaging is het opbouwen van capaciteit om projecten te formuleren en uit te voeren. Nederland participeert actief in de toepassing van het TFAP.

Wereldbank

De Wereldbank of Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling is opgericht in 1945 en heeft haar hoofdkantoor in Washington. De bank is oorspronkelijk opgericht om de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog te bevorderen.

De bank heeft tot doel particuliere investeringen in het buitenland te bevorderen door middel van garanties of deelneming in leningen, het bevorderen van een op lange termijn evenwichtige groei van de internationale handel en de handhaving van het evenwicht in de betalingsbalansen door de aanmoediging van internationale investeringen ten behoeve van de ontwikkeling van de produktieve hulpbronnen, in het bijzonder in minder ontwikkelde gebieden. Naar aanleiding van de kritiek op de Wereldbank vanwege haar betrokkenheid bij grootschalige projecten met nadelige effecten voor het milieu heeft een reorganisatie plaatsgevonden, waarbij een aparte milieu-afdeling bij de Wereldbank tot stand komt. Het bosbouwprogramma van de Wereldbank wordt in samenwerking met de FAO opgesteld.

Regionale ontwikkelingsbanken

In de jaren '60 is een aantal regionale ontwikkelingsbanken opgericht als resultaat van het streven naar nauwere economische en financiële samenwerking van groepen ontwikkelingslanden en met het oog op een vergroting van de kapitaalstroom afkomstig van de rijkere landen. De belangrijkste zijn de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (1959), de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (1963) en de Aziatische Ontwikkelingsbank (1966).

UNESCO

De organisatie der Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) is in 1946 in werking getreden en heeft haar hoofdzetel in Parijs. De UNESCO stelt zich ten doel bij te dragen tot de vrede en veiligheid door de samenwerking te bevorderen tussen de volken langs de weg van onderwijs, wetenschap en cultuur.

In 1972 heeft de algemene vergadering van vertegenwoordigers van de lidstaten van UNESCO de World Heritage Convention aangenomen. De World Heritage Convention beoogt door actieve bescherming belangrijk cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld voor toekomstige generaties veilig te stellen. Nederland is hier nog niet bij aangesloten.

De betrokkenheid van de UNESCO bij de milieuproblematiek en de dreigende verdwijning van natuurlijke hulpbronnen waaronder het tropisch regenwoud blijkt onder andere uit het MAB programma (Man and Biosphere).

Common Fund

De overeenkomst tot instelling van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen (*Common Fund for Commodities*) is op 19 juni 1989 in werking getreden. Het hierbij opgerichte Fonds, dat te Amsterdam is gevestigd, kent twee rekeningen (loketten). De eerste rekening is bedoeld voor medefinanciering van internationale buffervoorraden, als instrument voor prijsstabilisatie van internationale grondstoffen-overeenkomsten. De verplichte bijdragen van de lidstaten van het Fonds verschaffen hiervoor de basis. De tweede rekening dient voor de financiering van projecten op de terreinen van onderzoek, ontwikkeling, marktbevordering/distributie en diversificatie. Hiermee wordt beoogd tot een verbetering van de marktpositie van de verschillende grondstoffen te komen. Thans is een bedrag van ca. US \$ 280 miljoen beschikbaar voor dergelijke projecten, die o.a. door de onderscheiden grondstoffen organisaties, zoals de Internationale Tropisch Hout Organisatie, aan het Fonds dienen te worden voorgelegd.

ITHO

De Internationale Tropische Hout Overeenkomst, 1983 is op 1 april 1985 in werking getreden. Hierbij is als uitvoerend orgaan opgericht de Internationale Tropisch Hout Organisatie (*International Tropical Timber Organisation-ITTO*), die te Yokohama is gevestigd. De belangrijkste doelstellingen van de ITHO zijn:

- het bieden van een platform voor een dialoog tussen producenten en consumenten-landen behoeve van samenwerking en consultatie inzake alle relevante aspecten van de tropisch hout economie;
- het bevorderen en diversificeren van de internationale handel in tropisch hout en daarbij de structuur van de internationale markt te verbeteren;
- de doorzichtigheid van de internationale markt voor tropisch hout te vergroten;
- het aanmoedigen van herbebossing en bosbeheer voor gebruik van tropisch hout voor industriële doeleinden;
- het bevorderen van totstandkoming van nationaal beleid dat is gericht op duurzaam gebruik en behoud van tropisch bos en de genetische rijkdommen daarvan.

Ten behoeve van een aantal doelstellingen worden research-, demonstratie-, en trainingsprojecten uitgevoerd en worden seminars georganiseerd voor de verspreiding van de aanwezige kennis inzake verschillende aspecten van de tropisch hout economie en ecologie.

CGIAR

De CGIAR (*Consultative Group on International Agricultural Research*) is in 1971 opgericht in Washington onder leiding van de Wereldbank met medewerking van de FAO en het UNDP en ondersteund door ongeveer 40 donorlanden en -organisaties.

De CGIAR verleent steun aan 13 internationale landbouwonderzoeksinstituten, die onderzoek verrichten naar de belangrijkste voedselgewassen in de ontwikkelingslanden. Het bosbouwonderzoek m.i.v. hernieuwbare hulpbronnen gerelateerd aan de landbouw is sinds kort in het onderzoeksprogramma opgenomen. Aan dit programma en de organisatorische vormgeving hiervan wordt thans invulling gegeven.

IUFFRO

De IUFFRO (International Union of Forestry Research Organizations) is in 1891 opgericht en heeft haar zetel in Wenen. Het is een los samenwerkingsverband van ongeveer 600 bosbouwonderzoeksinstituten in de wereld. De organisatie heeft als doel de internationale samenwerking op het gebied van het bosbouwonderzoek te bevorderen. De organisatie heeft sinds 1985 een speciaal programma voor ontwikkelingslanden (SPDC – Special Program for Developing Countries), dat wordt ondersteund door een aantal donoren.

IUCN

De International Union for the Conservation of Nature heeft een eigen Tropische Bossen programma en speelt een belangrijke rol bij de internationale bescherming van het Tropische Regenwoud. Nederland is aangesloten bij de IUCN en verleent daarnaast financiële steun aan de IUCN.

De IUCN ontwikkelde in 1980 in samenwerking met UNEP, WWF, FAO en UNESCO de World Conservation Strategy (W.C.S.). In de W.C.S. komt de problematiek van het tropisch regenwoud uitvoerig aan de orde met de nadruk op een duurzaam gebruik in ecologische zin, teneinde te voorkomen, dat de grondstoffenbron, die het tropisch regenwoud vormt, wordt uitgeput. De IUCN is van plan een onderzoeksprogramma uit te voeren gericht op «extractive reserves». Deze reservaten worden bewoond door inheemse volken. Het programma heeft ten doel het regenwoud te beschermen (biologische diversiteit is in het belang van de gebruikers) en tegelijkertijd de levensomstandigheden van de inheemse volken duurzaam te verbeteren.

WWF

Het Wereldnatuurfonds geeft binnen zijn internationale pakket van activiteiten de hoogste prioriteit aan behoud en duurzaam gebruik van het tropisch regenwoud. Jaarlijks wordt meer dan 40 miljoen gulden uitgegeven aan regenwoud projecten.

IPCC

Het Intergovernmental Panel on Climate Change is in 1988 opgericht onder auspiciën van UNEP en WMO.

Het IPCC heeft drie taken:

- beoordeling van beschikbare wetenschappelijke informatie op het gebied van klimaatverandering;
- beoordeling van milieuhygiënische en sociaal-economische gevolgen van klimaatsverandering;
- formulering van response strategieën.

Hiervoor zijn drie werkgroepen.

Een van de subwerkgroepen van werkgroep 3 richt zich op onder meer de bossen. De werkzaamheden van het IPCC zijn mede gericht op het tot stand brengen van een klimaatverdrag (streefdatum totstandkoming hiervan: 1991).

ADVIES VAN DE ACHTSTE AFDELING VAN DE RAAD VAN STATE BETREFFENDE REGELGEVING MET BETREKKING TOT HET GEBRUIK VAN TROPISCH HARDHOUT

Het advies, gericht aan de Minister van VROM d.d. 23-08-1990, luidt:

Bij Uw schrijven van 7 februari 1990, no.MJZ 07290032, gericht aan de voorzitter van de achtste afdeling van de Raad van State, heeft U verzocht U van voorlichting te dienen over het opnemen in gemeentelijke bouwverordeningen van bepalingen die het gebruik van tropisch hardhout reguleren.

Vooraf wordt dezerzijds opgemerkt dat het hierna neergelegde standpunt als het oordeel van de achtste afdeling beschouwd dient te worden en mitsdien de Raad van State c.q. zijn Afdeling rechtspraak en zijn Afdeling voor de geschillen van bestuur niet bindt.

1. De eerste vraag die beantwoording behoeft is of bepalingen in de gemeentelijke bouwverordening, die het gebruik van tropisch hardhout reguleren geacht moeten worden te berusten op de Woningwet.

De bevoegdheid en tevens de verplichting tot het vaststellen van een bouwverordening door de gemeenteraad berust op artikel 2 van de Woningwet (Stb. 1964, 222). De inhoud van de voorschriften omtrent het bouwen van woningen die in de bouwverordening kunnen worden opgenomen, is neergelegd in artikel 3 van dezelfde wet.

Uit het gebruik van de woorden «in ieder geval» en uit artikel 107 van de Woningwet blijkt dat artikel 3 de volledige lijst van verplichte onderwerpen bevat en dat de gemeenteraden bevoegd blijven omtrent elk ander onderwerp betreffende het bouwen voorschriften te geven (Kamerstukken II 1958/59, 4234, nr.6, bladzijde 6, rechterkolom, midden).

Bij het hanteren van deze bevoegdheid dienen gemeenten naar het oordeel van de afdeling evenwel te blijven binnen de grenzen van de aan de Woningwet ten grondslag liggende uitgangspunten.

In de memorie van antwoord bij de herziening van de huidige Woningwet (Kamerstukken II 1988/89, 20 066, nr.9, bladzijde 3, tweede volledige alinea) wordt dienaangaande gesteld:

«De uitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de Woningwet van 1901 betreffen de veiligheid en gezondheid van bewoners van woningen en, in relatie tot die uitgangspunten, de bruikbaarheid van die woningen. Nadien zijn voorschriften in de Woningwet opgenomen met het oog op het waarborgen van de visuele kwaliteit van de gebouwde omgeving en met betrekking tot het waarborgen van het bouwen van betaalbare woningen».

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Woningwet kan worden opgemaakt dat het noodzakelijk werd geoordeeld de toentertijd bestaande Woningwet 1901 (Stb.158) te wijzigen, omdat de bepalingen betreffende de ruimtelijke ordening uit die wet werden gelicht en in een afzonderlijke wet werden ondergebracht. In dat kader werd tevens een aantal verbeteringen en aanvullingen meegenomen (waaronder ook de voorschriften betreffende de bouwverordening: welstandsbepaling en de regeling van de financiële steun ten behoeve van de woningbouw), maar aan de uitgangspunten van de Woningwet 1901, te weten veiligheid en gezondheid en het bevorderen van sociale woningbouw, werd niet getornd (Kamerstukken II 1955/56, 4234, nr.3, bladzijde II, linkerkolom, onder punt 1, en Kamerstukken I 1961/62, 4234, nr.16a, bladzijden 1 en 2, linkerkolom, eerste gedeelte).

Hoewel deze aspecten bij de behandeling van de Woningwet niet expliciet als uitgangspunten werden genoemd, zoals dit wel was geschied bij de totstandkoming van de Woningwet 1901 (Kamerstukken

II 1899/1900, 72, nr.3, bladzijden 1, 3 3n 8) werden wel op indirecte wijze met name het punt van de volksgezondheid en in meer algemene zin het sociale karakter van de Woningwet 1901 benadrukt (Kamerstukken II 1958/59, 4234, nr.6, bladzijde 5, rechterkolom, de eerste drie volledige alinea's en Handelingen II 1960/61, bladzijde 4012, linkerkolom, eerste volledige alinea).

In algemene zin lijkt de totstandkomingsgeschiedenis van de Woningwet van 1962 geen ruimte te laten voor het regelen van andere aspecten dan veiligheid, gezondheid en het bevorderen van sociale woningbouw.

Ook de toelichtingen op de onderscheidene onderdelen van artikel 3 kunnen daarvoor, naar het voortkomt, geen aanknopingspunten bieden.

Deze richten zich hoofdzakelijk op de aangebrachte wijzigingen (Kamerstukken II 1955/56, 4234, nr.3, bladzijde 13, linkerkolom; nr.6, bladzijde 6; 1960/61, 4234, nr.10, bladzijde 1; Kamerstukken I 1961/62, 4234, nr.16a, bladzijde 5, linkerkolom).

In dit verband wil de afdeling nog nader ingaan op het reeds bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet (Kamerstukken II 1986/87, 20 066). Ook deze, vanuit een oogpunt van deregulering voorgestelde wijzigingen tasten de hiervoor genoemde uitgangspunten niet aan. De wijzigingen grijpen immers niet in in de uitgangspunten van de Woningwet, «maar beogen veeleer de in de praktijk gebleken ondoorzichtigheid van en tegenstrijdigheden in de voorschriften weg te nemen, meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan de bouwparticipanten te bieden en vertraging bij het realiseren van bouwwerken zoveel mogelijk te voorkomen» (Kamerstukken II 1988/89, 20 066, nr.9, bladzijde 3, tweede volledige alinea).

Wel zal er ingevolge artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel de mogelijkheid bestaan niet alleen uit een oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid, maar ook uit een oogpunt van energiezuinigheid voorschriften te geven omtrent het bouwen van woningen.

Deze voorschriften kunnen ondermeer betrekking hebben op het beperken van warmteverlies, bijvoorbeeld door het toepassen van thermische isolatie (Kamerstukken II 1986/87, 20 066B, bladzijde 6, rechterkolom, midden). Aantasting van het milieu op andere wijze dan door onnodig gebruik van energie kan, zeker waar dit andere delen van de wereld betreft, naar het oordeel van de afdeling evenwel hier niet onder worden gebracht en vereist in meer algemene zin een expliciete wettelijke basis.

Op grond van het vorenstaande meent de afdeling te kunnen concluderen dat op grond van de Woningwet geen bepalingen in bouwverordeningen inzake het gebruik van tropisch hardhout kunnen worden opgenomen, omdat de Woningwet bedoeld is regels te verschaffen met het oog op de volksgezondheid en de veiligheid. Weliswaar geeft het niet expliciet opgenomen zijn van deze belangen in de artikelen 2 en 3 van de huidige Woningwet de gemeenten enige ruimte in het opnemen in bouwverordeningen van voorschriften die daar niet strikt of uitsluitend ondergebracht kunnen worden en hebben ook bepalingen die de sociale woningbouw bevorderden en welstandsvoorschriften hun plaats gevonden in die bouwverordeningen, het voorkomen van aantasting van het milieu in andere delen van de wereld wijkt te zeer af van datgene wat in het licht van de parlementaire behandeling op grond van de artikelen 2 en 3 toelaatbaar voorkomt.

2. Gelet op de negatieve conclusie van punt 1 behoeft vervolgens beantwoording de vraag of er in beginsel nog ruimte voor de gemeenten bestaat in bepalingen inzake het gebruik van tropisch hardhout in bouwverordeningen op te nemen met gebruikmaking van hun aanvul-

lende verordenende bevoegdheid als bedoeld in artikel 107 van de Woningwet juncto artikel 168 van de gemeentewet.

Artikel 107 van de Woningwet schrijft voor dat de bevoegdheid, de gemeenteraad toekomend overeenkomstig artikel 168 van de gemeentewet, ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, gehandhaafd blijft voor zover de door hem te maken verordeningen niet met deze wet in strijd zijn.

Deze bepaling komt overeen met artikel 168 van de gemeentewet, ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, gehandhaafd blijft voor zover de door hem te maken verordeningen niet met deze wet in strijd zijn.

Deze bepaling komt overeen met artikel 45 van de Woningwet 1901, zij het dat in laatstgenoemd artikel sprake was van «strijd met de bepalingen van deze wet». Zij is ook in de huidige wet opgenomen om buiten twijfel te stellen dat de aanvullende verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad gehandhaafd blijft (Kamerstukken II 1955/56, 4234, nr.3, bladzijde 19, rechterkolom).

Tijdens de parlementaire behandeling van de huidige Woningwet is voor dit artikel 107 geen speciale aandacht meer gevraagd. Om de reikwijdte van dit artikel te kunnen begrijpen, is het derhalve nodig de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 45 van de Woningwet 1901 na te gaan.

Blijkens de toelichting op dit artikel (Kamerstukken II 1899/1900, 74, nr.3, bladzijde 37) kon dit artikel niet gemist worden, omdat anders op grond van de gemeentewet (het huidige artikel 193) de hele materie, waarop het wetsontwerp betrekking had, aan de werkkering van de plaatselijke besturen zou zijn onttrokken, voor zover niet de wet zelf hun regeling opdroeg. Dit was echter in het geheel niet de bedoeling van het wetsvoorstel. Besluiten met de Woningwet in strijd mochten uiteraard niet tot stand komen, maar overigens bleef «binnen de perken van deze wet en met inachtneming van hetgeen zij verandert, de bevoegdheid van den gemeenteraad tot nadere regeling ongedeed» (t.a.p.).

De expliciet aanvullende bevoegdheid werd nogmaals benadrukt in de memorie van antwoord (Kamerstukken II 1900/1901, 34, nr.1, bladzijde 7, onderaan, overlopende naar bladzijde 8 en bladzijde 26, eerste gedeelte, en bladzijde 29, eerste volledige alinea).

Wel werd echter erkend dat opnemings van dit artikel niet alle moeilijkheden oplost, omdat het onmogelijk is door een algemene formule de omvang van deze bevoegdheid voor alle gevallen scherp af te bakenen. «Uit de wet moet blijken, dat zij inderdaad niet geheel in het onderwerp wil voorzien en de bevoegdheid van de raad tot het maken van aanvullende bepalingen wenst te handhaven. Verder kan men niet gaan» (Kamerstukken II 2900/2902, 34, nr.1, bladzijde 98, laatste alinea, en bladzijde 99, eerste gedeelte).

Tenslotte zij in dit verband nog gewezen op de behandeling van de kwestie in de Eerste Kamer der Staten-Generaal, waarbij bleek dat de bevoegdheid van de gemeentebesturen niet beperkt was tot hetgeen in het wetsvoorstel was voorgeschreven, maar dat verordeningen op grond van artikel 45 niet in strijd mochten zijn met de bepalingen van de wet en ook niet met de voorschriften die konden worden uitgevaardigd op grond van de wet (Handelingen I 1900/1901, bladzijde 416, linkerkolom, onderaan, en rechterkolom).

Uitgaande van deze aanvullingsbevoegdheid wil de afdeling nog stilstaan bij het karakter van voorschriften in bouwverordeningen die het gebruik van tropisch hardhout reguleren. Er dient immers een onderscheid gemaakt te worden tussen eigenlijke en oneigenlijke aanvulling. Van oneigenlijke aanvulling is sprake, indien de gemeentelijke wetgever dezelfde materie regelt als de hogere wetgever heeft gedaan, maar daarbij is uitgegaan van een ander motief dan de hogere regelaar (Helmstrijd, Troostwijk, Van Loenen-Gemeentewet en haar toepassing,

artikel 193, bladzijde 6; E. Brederveld-Gemeenterecht, 1987, bladzijde 60; J.C. Schroot c.s.-Begrip van de Nederlandse gemeente, deel III, bladzijde 154; KB 18 januari 1985, nr. 28, AB 1985, 422 met noot R.M. van Male (met name punt 4)).

Gelet op hetgeen onder punt 1 is geconcludeerd kan gesteld worden dat het opnemen in een bouwverordening van een bepaling inzake het gebruik van tropisch hardhout ingegeven wordt door een ander motief dan waaruit de Woningwet is tot stand gekomen. Er is derhalve sprake van een oneigenlijke aanvulling.

Uit de jurisprudentie (HR 2 april 1971, NJ 1971, 271; HR 23 december 1980, NJ 1981, 171, en ARRS van 5 maart 1981, AB 1981, 238) blijkt dat beide regelingen in beginsel naast elkaar kunnen blijven voortbestaan, tenzij de lagere de hogere doorkruist.

Het opnemen van een verbod tot het gebruik van tropisch hardhout komt de afdeling voor niet in strijd te zijn met de bedoeling van de Woningwet, te weten de veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid van de woningen, omdat, naar dezerzijds wordt aangenomen, voldoende adequate alternatieven voorhanden zijn.

Ook van een doorkruising van een ordening in het bouwen, gebruiken en slopen, die tot op zekere hoogte door de Woningwet is bewerkstelligd kan geen sprake zijn. Enerzijds kan niet worden staande gehouden dat ordening een doel op zich is van de Woningwet (Handelingen II 1900/1901, bladzijde 1236, rechterkolom, laatste alinea, overlopend naar bladzijde 1237 en bladzijde 1238, linkerkolom, tweede volledige alinea), anderzijds kunnen tussen gemeenten onderling verschillen blijven bestaan, omdat deze voldoende beleidsruimte hebben om verordeningen op de plaatselijk wenselijk geachte situatie af te stemmen.

Nu er op grond van het vorenstaande geconcludeerd kan worden dat er geen strijd met de Woningwet optreedt, dient nog de vraag beantwoord te worden of het verbod in een verordening op grond van artikel 168 van de gemeentewet valt onder het begrip «de huishouding van de gemeente».

Om dat noch in de Grondwet, noch in de gemeentewet is aangeduid wat specifiek tot de gemeentelijke huishouding behoort, zijn in de praktijk de grenzen van de wetgevende bevoegdheid van de gemeenteraad door de jurisprudentie van de Kroon en de rechter getrokken (Helmstrijd, Troostwijk, Van Loenen-Gemeentewet en haar toepassing, artikel 168, bladzijden 5/6). Daarbij dient onderscheiden te worden tussen de territoriale begrenzing, de grens naar beneden en de grens naar boven.

De territoriale begrenzing die ziet op het feit dat er territoriaal een bepaalde relatie moet bestaan tussen de gemeente en de persoon of zaak waarop een verordening betrekking heeft, geeft geen aanleiding tot problemen. Dit ligt naar het oordeel van de afdeling anders ten aanzien van de tweede begrenzing, de grens naar beneden. De vraag immers of een gemeenteraad zijn bevoegdheid overschrijdt door zich niet te beperken tot het gemeentelijk belang, maar te treden in een regeling van de bijzondere belangen van de ingezetenen van de gemeente in zoverre het de keuze van bepaalde houtsoorten betreft lijkt bevestigend beantwoord te moeten worden, nu een rechtstreeks gemeentelijk belang niet of nauwelijks blijkt. En dit dient voorop te staan, wil de inbreuk op de vrijheid van de burger om zijn eigen bouwmaterialen te kiezen te rechtvaardigen zijn.

Wat de grens naar boven betreft wil de afdeling op het volgende wijzen.

In het algemeen kan worden gesteld dat de gemeente vrij is de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door een hogere regelgever aan haar bemoeienis is onttrokken (Brederveld-Gemeenterecht, bladzijden 57 en volgende).

Het is de afdeling niet gebleken dat het belang van de tropische regenvouden door hogere regelgevers wordt behartigd. Ook de Woningwet kan daartoe niet worden aangewend, nu deze vanuit een geheel ander motief tot stand is gekomen, zoals reeds uit het vorenstaande bleek.

Dit zo zijnde dient vervolgens de vraag beantwoord te worden of de materie, die weliswaar geen regeling door hogere organen heeft gevonden, niettemin niet «der gemeente» is, maar van algemeen rijks- of provinciaal belang is.

Dit aspect heeft regeling gevonden in artikel 193 van de gemeentewet, waarin wordt gesteld dat de plaatselijke verordeningen niet mogen treden in hetgeen van algemeen rijks- of provinciaal belang is en dat bij twijfel of een verordening dit wél doet, de verordening verbindt, totdat artikel 185 (schorsing en vernietiging door de Kroon) is toegepast.

De wetsgeschiedenis van artikel 193 geeft evenwel geen antwoord op de vraag omtrent de reikwijdte ervan, terwijl ook geen steun kan worden gevonden voor de opvatting dat uitsluitend de rijkswetgever de onderhavige materie zelf uitputtend heeft willen regelen. Wel is er de vraag welk verband er bestaat tussen de verbodsbepaling een bepaald soort hout te gebruiken en de huishouding van de gemeente. Weliswaar laat de jurisprudentie zien dat enige verruiming van de grenzen die daarvoor aangehouden worden plaatsvindt, maar er dient een relatie te blijven met plaatselijke activiteiten (ARRS van 29 april 1983; AB 1984, 11 en koninklijk besluit van 29 januari 1981, AB 1981, 232).

Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie (koninklijk besluit van 9 januari 1987, Stb.11; AB 1987, 408; Gemeentestem 1987, no.6830, bladzijde 110, en koninklijk besluit van 22 december 1988, Stb.675; AB 1989, 490) dat gemeenten ervoor dienen te waken een beleid te voeren dat het rijksbeleid doorkruist.

In het kader van de tweede vraagstelling wil de afdeling tenslotte nog nader ingaan op regelgeving op Europees niveau.

Hoewel formeel het Europees recht niet binnen de vraagstelling is opgenomen, wordt een beschouwing daarover hier op haar plaats geacht.

Bedacht dient immers te worden dat voor zover op communautair niveau dwingende normen zijn vastgelegd het gemeenschapsrecht voorrang heeft boven de nationale wetgeving.

Allereerst zij daarbij gewezen op artikel 5, tweede alinea, van het EEG-verdrag dat bepaalt dat de Lid-Staten zich van alle maatregelen onthouden, welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het EEG-verdrag in gevaar kunnen brengen.

Op het terrein van de milieubescherming, waartoe een gemeentelijk verbod van het gebruik van tropisch hardhout behoort, moet de Nederlandse overheid – dus ook de gemeenten – voorkomen dat de toekomstig communautair optreden wordt belemmerd en/of gefrustreerd. Zo ware rekening te houden met de Mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 14 september 1989: «Het behoud van de tropische bossen: de rol van de Gemeenschap (COM (89)410 def.; ook gepubliceerd in PbEG 1989, C264/1) en met het Besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 maart 1985 betreffende de toepassing van de Internationale Overeenkomst van 1983 inzake tropisch hout (PbEG 1985, L 236).

In dit verband ware tevens rekening te houden met de artikelen 30 tot en met 36 van het EEG-verdrag en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (zie met name de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, Zaak 120/78, REWE (Cassis de Dijon), Jur.1979, bladzijde 649; Zaak 6/81, Beele, Jur.1982, bladzijde 707, Zaak 407/85, Drei Glocken, Jur.1988, 4233 en Zaak 302/86, Commissie vs.

Denemarken (nog niet gepubliceerd). Met betrekking tot laatstgenoemde uitspraak zij nog aangetekend dat het in die zaak aan de orde zijnde milieubelang was een aan de Lid-Staten ter behartiging, opgedragen nationaal belang, terwijl thans aan de orde zijn mondiale problemen waarvoor een Lid-Staat geen specifieke verantwoordelijkheid draagt.

Voorts ware in dit verband rekening te houden met de artikelen 2 en 39 van de Derde ACS-EEG-Overeenkomst van Lomé (Trb.1985, 50) en met de artikelen XI en XX, onder b, van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel (GATT) (Stb.1966, 1 en 87). Dat laatstbedoelde regeling geen directe werking heeft, neemt niet weg dat strijdigheid met een GATT-bepaling door de Nederlandse regering dient te worden aangemerkt als een doorkruising van haar beleid, daar dit beleid erop gericht dient te zijn de GATT-regels te (doen) respecteren.

Gelet op het vorenstaande is de afdeling van oordeel dat een gemeentelijke verordening als waarvan hier sprake is te zeer treedt in de bijzondere belangen der ingezetenen. Voorts meent de afdeling dat het eerst bij een zeer ruime interpretatie van het begrip «huishouding van de gemeente» tot de mogelijkheden behoort een bepaalde soort hout te verbieden om ontbossing in andere delen van de wereld tegen te gaan. Een zodanige interpretatie, waarbij wordt voorbijgegaan aan dat plaatsgebonden karakter van het overheidsoptreden, onderschrijft de afdeling niet.

Daarnaast ware in ieder geval rekening te houden met het in het vorenstaande aan de orde gestelde Europese recht.

3. Tenslotte dient de vraag beantwoord te worden welke betekenis in dit verband – mede gelet op het bepaalde in artikel 193 jo artikel 185, van de gemeentewet – (het uitbrengen van) het regeringsstandpunt ter zake (Kamerstukken II 189/90, 21 517, nr.1) zou kunnen hebben en of het daarbij nog van belang zou kunnen zijn, dat, indien de regering zou vinden dat er voor de gemeentelijke overheid geen ruimte is om zich door middel van regelgeving met het gebruik van tropisch hardhout in te laten, zulks uitdrukkelijk in het regeringsstandpunt wordt vermeld.

Op grond van hetgeen de afdeling onder de punten 1 en 2 heeft overwogen kan gesteld worden dat zij het tot de taak van de rijks-overheid rekent om ter zake in een regeling te voorzien, nu de gemeentelijke overheid gelet op de huidige regelgeving en jurisprudentie de bevoegdheid daartoe mist.

Weliswaar brengt vermelding in het regeringsstandpunt van de op dit punt voor gemeenten ontbrekende ruimte in zoverre duidelijkheid met zich dat niet spoedig tot regeling op gemeentelijk niveau zal worden overgegaan nu men het risico loopt dat een dergelijk besluit geschorst en vervolgens vernietigd kan worden (men vergelijk de circulaire van de Minister van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken van 18 september 1987 inzake het standpunt van de regering met betrekking tot het te voeren en gevoerde Zuid-Afrika-beleid). Voorshands zou derhalve van dit middel gebruik gemaakt kunnen worden.

Desniettemin geeft de afdeling er de voorkeur aan, zeker op langere termijn, gelet op de status van het regeringsstandpunt, realisering door middel van een wettelijke regeling te doen plaatsvinden (vergelijk Kamerstukken II 1988/89, 20 066, nr.9, bladzijde 63, midden).

Hiervoor lijkt te meer reden te bestaan, nu daarmee bestaande onzekerheden en onduidelijkheden voorkomen kunnen worden.

Derhalve acht de afdeling het door de minister bedoelde regeringsstandpunt op langere termijn niet het meest juiste middel om de ruimte te bepalen die de gemeentelijke overheid heeft voor het geven van regels met betrekking tot de toepassing van tropisch hardhout.

De voorzitter van de achtste afdeling van de Raad van State,
Mr. van de Does.

DEEL D: OVERZICHT RESULTATEN ADVISERING

Inleiding

Over het voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud, waarmee de ministerraad op 23 februari 1990 is akkoord gegaan, zijn 14 adviezen ontvangen waarvan enkele op eigen initiatief zijn uitgebracht.

In deze notitie wordt een overzicht gegeven van de resultaten van de advisering. Naar volledigheid is niet gestreefd, wel naar een zo adequaat mogelijke weergave.

De opbouw van de notitie is als volgt:

- in deel 1 staan de resultaten van de advisering centraal. Deze resultaten worden samengevat in punten. Per punt wordt de hoofdlijn van commentaar uit de advisering aangegeven. Vervolgens wordt geschetst of, en zo ja hoe, het commentaar is verwerkt in het regeringsstandpunt;
- in deel 2 zijn de 14 ontvangen adviezen kort samengevat.

DEEL 1: HOOFDLIJNEN RESULTATEN ADVISERING

Aan 11 organisaties en advieslichamen is advies gevraagd over het voorlopig regeringsstandpunt, te weten:

- Natuurbeschermingsraad;
- Bosbouwvoorlichtingsraad;
- Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek;
- Centrale Raad voor de Milieuhygiëne;
- Nederlandse Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking;
- Stichting IUCN-ledencontact;
- Vereniging Milieudefensie;
- Stichting Werkgroep Behoud Tropisch Regenwoud
- Nederlandse Houtbond;
- Stichting Bos en Hout;
- Adviescommissie Wet Bedreigde Uitheemse Diersoorten.

Namens de Vereniging Milieudefensie en de Stichting Werkgroep Behoud Tropisch Regenwoud heeft het samenwerkingsverband «Hart voor het Regenwoud» gereageerd.

Daarnaast zijn 4 adviezen op eigen initiatief ontvangen:

- Nationaal Natuurhistorisch Museum;
- Stichting Natuur en Milieu;
- Rijksuniversiteit Leiden;
- WWF, Wereldnatuurfonds.

Hoofdthema's in de over het voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud uitgebrachte adviezen

1. Waardering voor het uitbrengen van een regeringsstandpunt

In alle adviezen en commentaren wordt waardering uitgesproken voor het feit dat de regering een standpunt inneemt inzake het tropisch regenwoud. Algemeen wordt erkend dat het resterende areaal tropisch regenwoud sterk wordt bedreigd en dat urgent maatregelen moeten worden genomen om de aantastingsprocessen om te buigen en uiteindelijk te stoppen. Duurzame instandhouding van het tropisch regenwoud staat in alle reacties voorop, zij het dat de motieven verschillen omdat de vele functies die het tropisch regenwoud vervult verschillend worden gewaardeerd.

Reactie

De regering voelt zich in haar beleid door deze reacties gesteund. De voorlopige cijfers van de FAO-inventarisatie 1990/1991 bevestigen dat de ontbossing en de bosdegradatie de laatste 10 jaren versneld hebben doorgezet. Het vaststellen en vervolgens uitdragen van een regeringsstandpunt is des te meer urgent.

Voor zover beschikbaar zijn de nieuwste FAO-cijfers in het regeringsstandpunt opgenomen.

2. De analyse van de problematiek

In het algemeen wordt ingestemd met de beschrijving van de situatie met betrekking tot het tropisch regenwoud en de analyse van de problematiek. Een enkele keer wordt gepleit voor het meer in detail ingaan op de verschillen tussen de tropisch regenwoud-gebieden onderling en tussen de landen waarin zij zich bevinden. Op grond hiervan zou dan een meer per gebied toegesneden beleid mogelijk zijn.

De opmerking dat de problematiek meer een ontwikkelings- dan een beheersprobleem is, met verwijzing naar bevolkingsgroei, armoede, schulden en algehele achteruitgang van het milieu, is ook gemaakt.

Reactie

Het is juist dat er per gebied aanzienlijke verschillen zijn, zowel in de aard en de functies van het tropisch regenwoud als in de aard en mate van bedreiging. Uiteraard moeten de te nemen maatregelen daarop worden afgestemd.

In algemene zin is dit in het standpunt opgenomen. Het uitbreiden van de nota met gedetailleerde informatie over afzonderlijke gebieden en landen is achterwege gelaten omdat het de grote lijn van het betoog niet ten goede komt.

Wat de aard van de regenwoud-problematiek betreft het volgende: het is juist dat de armoede, de politieke instabiliteit, het gebrek aan werkgelegenheid, de lage landbouwproductiviteit, de snelle bevolkingsgroei, de sociale ongelijkheid, de grote buitenlandse schuld en andere factoren van grote invloed zijn op de aantasting van het tropisch regenwoud. De minister van Ontwikkelingssamenwerking besteedt daaraan veel aandacht. In de door hem uitgebrachte nota «Een Wereld van Verschil» wordt daarop ook ingegaan.

De aanleiding voor het vaststellen van onderhavig regeringsstandpunt is gelegen in de constatering dat het tropisch regenwoud zeer ernstig wordt bedreigd en dat er, ten behoeve van de instandhouding ervan, direct op het regenwoud gerichte maatregelen nodig zijn. Dat neemt niet weg dat wordt erkend dat instandhouding van het tropisch regenwoud in de meeste gevallen slechts mogelijk is indien tevens buiten de bosbouw liggende oorzaken van ontbossing worden aangepakt, en in het kader van te nemen maatregelen volle aandacht wordt gegeven aan o.m. het tegengaan van landdegradatie, het vervullen van behoeften van de plaatselijke bevolking en het behoud van de biodiversiteit. In de voorgestelde beleidsmaatregelen wordt hierop op verschillende plaatsen ingegaan.

3. De centrale beleidsdoelstelling

Door enkele instanties wordt gevraagd expliciet in de centrale beleidsdoelstelling het woord «bescherming» op te nemen en het beleid daarop ook meer te richten.

Reactie

In de term «instandhouding» is de «bescherming» begrepen. Bescherming is vooral gewenst voor het ongestoorde en praktisch ongestoorde primaire tropisch regenwoud. Het totale areaal bevat echter ook aangetast en gedegradieerd alsmede secundair tropisch regenwoud. Daar zijn ook andere maatregelen dan alleen op het vlak van de bescherming noodzakelijk. Een beleid gericht op instandhouding is dan ook meer omvattend dan een beleid alleen gericht op bescherming, en biedt meer mogelijkheden tot het beïnvloeden van de vele ontwikkelingen in en om het tropisch regenwoud.

De tekst is op dit punt dan ook niet gewijzigd.

4. De prioriteiten binnen het beleid

Gewezen wordt op strijdigheid tussen enkele hoofdlijnen van beleid, met name tussen beleidslijn I, Actief beschermen van nog gave tropische regenwouden, en beleidslijn IV, Handel in tropisch hout: beheersen van de kap, via het stimuleren van de opstelling en uitvoering van lange-termijn houtproductieplannen. De regering wordt verweten geen duidelijke keuze te doen tussen deze beleidslijnen.

Reactie

Het tropische regenwoud vervult vele functies. Juist met het oog daarop wordt duurzame instandhouding voorgestaan. Duidelijk is dat geheel ongestoord tropisch regenwoud niet samengaat met enige vorm van gebruik. Gebruik betekent altijd een zekere beïnvloeding of aantasting, die echter lang niet altijd het verloren gaan van alle waarden met zich meebrengt.

Het zoeken naar het juiste evenwicht tussen verschillende functies, waaronder de houtproductie en het daarbij horende gebruik en beheer, is inderdaad een essentiële zaak. De gebieden met tropisch regenwoud verschillen onderling sterk wat betreft omvang, samenstelling, kwetsbaarheid, ecologische waarde en belang als leefgebied voor inheemse volken; en de landen waarin tropisch regenwoud voorkomt verschillen onderling in politieke, culturele, sociale en financieel-economische omstandigheden. Per gebied zullen op grond van de situatie keuzes moeten worden gemaakt, waarbij de eigen souvereiniteit van de landen moet worden gerespecteerd. In het algemeen geldt dat het beleid met betrekking tot het tropisch regenwoud is gericht op het zo goed mogelijk beschermen van het primaire bos en overigens het zodanig beheren en exploiteren van het tropische regenwoud dat het behoud hiervan veilig gesteld wordt. Wel is nu extra benadrukt dat met name bij de beoordeling en ondersteuning van projecten o.a. in TFAP-kader meer aandacht zal worden gegeven aan veiligstelling van ecologische waarden en aan de bestaanszekerheid van inheemse volkeren.

5. Duurzame plattelandsontwikkeling

Onderschreven wordt dat duurzame bosbescherming en -gebruik alleen mogelijk is binnen het kader van duurzame plattelandsontwikkeling op basis van een landgebruiksplanning. Alleen via dergelijke plattelandsontwikkeling zijn processen als ongecontroleerde kolonisatie en vestiging in het tropisch regenwoud om te buigen. Voor beleidslijn III, Bevorderen landgebruiksplanning, landinrichting en duurzame land- en bosbouw is een tekstvoorstel gedaan.

Reactie

De naar voren gebrachte punten liggen in lijn met hetgeen in het regeringsstandpunt naar voren is gebracht. Het tekstvoorstel heeft geleid tot een wijziging van de formulering van beleidslijn III. Getracht is tot uitdrukking te brengen dat ontwikkeling van het platteland niet naast het streven naar behoud en beheer van het tropisch regenwoud staat, maar dat beide zaken geïntegreerd dienen plaats te vinden.

6. Het gebruik van tropisch hout

Over dit onderwerp worden heel veel opmerkingen gemaakt, van zeer uiteenlopende aard.

Algemene instemming is er met het streven om in de toekomst het gebruik van tropisch hout te beperken tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid en beheer gericht op bescherming en duurzame productie.

Over het tijdstip waarop dit gerealiseerd zou moeten c.q. kunnen zijn lopen de meningen uiteen. Het in het voorlopig standpunt vermelde jaartal 1995 wordt door sommigen veel te laat en door anderen te vroeg geacht. Te laat, omdat in sommige gebieden (o.a. Serawak) het tempo van de kap zo hoog is dat er sprake is van een noodsituatie en uitstel van kapverminderende maatregelen niet verantwoord is. Om deze reden vindt

men 1995 te laat en wordt gepleit om althans voor sommige regio's 1991 aan te houden. Te vroeg, omdat het een complexe materie betreft die grote economische en politieke belangen raakt en omdat de producentenlanden gelegenheid moeten krijgen hun produktie zonder grote haperingen op een duurzame leest te schoeien. Om deze reden wordt ernstig getwijfeld aan de haalbaarheid van 1995.

Veel opmerkingen zijn gemaakt over het ontbreken van een duidelijk plan van aanpak om inhoud te geven aan dit onderdeel van het beleid. Veel suggesties worden op dit punt gedaan, b.v. actieve voorlichting, subsidiebeleid in de bouw, keurmerksysteem, bronidentificatie, import-quota en importverboden. Ook wordt gewezen op de wenselijkheid van een gefaseerde invoering waarbij jaarlijks het aandeel van op basis van duurzaamheid geproduceerd hout in het totale tropisch houtgebruik van Nederland toeneemt. Tenslotte wordt erop gewezen dat Nederland de tropisch regenwoud-landen dient te helpen bij de overschakeling naar een duurzaam beheer zodat kan worden voldaan aan de gestelde voorwaarden.

Zonodig zouden landen die als gevolg van het Nederlandse beleid met teruglopende inkomsten uit houtleveranties hebben te maken, financieel moeten worden ondersteund.

Reactie

De regering is verheugd dat de hoofdlijn van het voorgenomen beleid ten aanzien van het houtgebruik algemeen wordt aanvaard. De vele aspecten van de hiermee samenhangende problematiek zijn in het regeringsstandpunt uitgebreid belicht. Gelet op de centrale doelstelling van het beleid, zoals verwoord in par. 6.1 van het voorlopig standpunt, en op de dramatische achteruitgang van het areaal tropisch regenwoud, is het gewenst dat zo spoedig mogelijk al het in Nederland gebruikte tropische hout afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen.

In welk jaar dit volledig zal zijn gerealiseerd, is op dit ogenblik van minder belang dan dat er zo spoedig mogelijk met dit beleid een begin wordt gemaakt. Inmiddels zijn op de ITHO-vergadering op Bali, in mei 1990, twee belangrijke besluiten genomen die in het verlengde liggen van het Nederlandse beleid. Het eerste betreft de aanvaarde strategie dat vanaf 2000 alleen nog maar hout mag worden geëxporteerd dat afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen. Het tweede betreft de vaststelling van «Guidelines for the sustainable management of natural tropical forests».

De regering ziet in de uitgebrachte adviezen aanleiding het jaartal 1995 als streefdatum te vervroegen indien de uitkomsten van de evaluatie van het gevoerde beleid in 1993 daartoe aanleiding geven. Zij is van mening dat er zo snel mogelijk een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van dit beleid.

Constaterend dat veel gebruikers van tropisch hout nu al voorwaarden stellen op het punt van de duurzame produktie en uitgaande van de goede wil van importeurs/leveranciers daaraan te voldoen, acht de regering het nuttig om mee te werken aan de realisering van een keurmerksysteem voor geïmporteerd tropisch hout en houtprodukten. Van belang hiervoor is dat per houtsoort een studie wordt gedaan naar omstandigheden van voorkomen en aspecten van duurzaam beheer.

Op deze wijze hoopt de regering een daadwerkelijk begin te maken met de uitvoering van het houtgebruiksbeleid. Dit laat uiteraard de participatie aan diverse ITHO-initiatieven op het gebied van de bevordering van een duurzame houtproduktie onverlet.

In paragraaf 7.2 van het regeringsstandpunt is de tekst onder de hoofdlijn van beleid IV overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

7. Schuldenproblematiek

Veelvuldig is gewezen op de grote buitenlandse schulden die een groot aantal tropisch regenwoud-landen heeft. Deze schulden gaan vaak samen met grote armoede van de bevolking of van grote bevolkingsgroepen, een achterblijvende ontwikkeling en een grote behoefte aan deviezen. Dit leidt tot aantasting en exploitatie van het tropisch regenwoud zonder dat duurzaamheidsprincipes worden toegepast. Gepleit wordt voor Nederlandse initiatieven en bijdragen aan structurele schulverlichting en het op grotere schaal toepassen van «debts for nature swaps». Ook het zgn. peace dividend zou kunnen worden aangewend ten behoeve van de instandhouding van het tropisch regenwoud.

Reactie

In het regeringsstandpunt wordt de schuldenproblematiek erkend als een van de achterliggende oorzaken van de aantasting van het tropisch regenwoud. Beleidslijn VIII is o.a. gericht op de verlichting van de schuldenlast. De regering staat daar ook positief tegenover en is daarbij in gezelschap van diverse andere regeringen en internationale organisaties.

In het kader van de ontwikkelingssamenwerking wil de regering schulverlichtingsvoorstellen via «debts for nature swaps» of «debts for sustainable development swaps» constructief beoordelen. Het is echter niet eenvoudig geschikte projecten te vinden. Zij dienen immers zowel op het punt van de schuldenverlichting als op dat van de instandhouding van het tropisch regenwoud effectief te zijn. Op basis van ervaringen opgedaan met o.a. een «debt for sustainable development swap» in Costa Rica zal de regering streven naar toepassing van deze constructie in andere ontwikkelingslanden en, waar opportuun, samenwerken met andere donoren. Het is daarom niet zinvol voor dit doel een aparte financiële taakstelling vast te stellen.

In het regeringsstandpunt is de tekst op het punt van de schuldenverlichting bijgesteld, zodat de positieve houding van de regering beter tot uitdrukking komt.

8. Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid

Veel opmerkingen worden er gemaakt over de beperkte draagwijdte van het beleid, althans voor zover het de ondersteuning van projecten in de tropische regenwoud-landen betreft, omdat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gericht is op 10 programmalanden met concentratieregio's, 4 programmaregio's met 26 landen en 15 sectorlanden. Gepleit wordt voor een benadering op grond van geografische en ecologische criteria, waarbij tropisch regenwoud gebieden als geheel kunnen worden beschouwd, los van de landen waarin zij liggen of waarover zij zich uitstrekken.

Reactie

De in de adviezen naar voren gebrachte argumentatie is steekhoudend. Ook de minister van Ontwikkelingssamenwerking heeft zich dit gerealiseerd bij het uitzetten van zijn nieuwe beleid. In het speerpuntprogramma Milieu, waar de bosbouwontwikkelingssamenwerking toe behoort, zijn nu ook mogelijkheden om buiten de programma-, regio- en sectorlanden innovatieve projecten te financieren die mondiale milieuproblemen betreffen, zoals het verlies aan tropisch regenwoud en biologische diversiteit. In het regeringsstandpunt is derhalve de relevante tekst in hoofdstuk 5, Vigerend beleid, aangepast en is bijlage 8, het overzicht van programmalanden etc. vervallen.

9. Financiering

Unaniem wordt geconstateerd dat het regeringsstandpunt veelomvattend is en dat de problematiek van het tropisch regenwoud inderdaad op veel fronten moet worden aangepakt. Het financieringshoofdstuk vindt men daarbij zeer pover afsteken. Gesteld wordt dat de vermelde bedragen al in het beleid waren voorzien en dat derhalve niets extra's ter beschikking komt in het kader van het regeringsstandpunt. Ook merkt men op dat de ontwikkelingssamenwerkingmiddelen voor bosprojecten in alle ontwikkelingslanden zijn bestemd en dus niet uitsluitend voor het tropisch regenwoud. In het algemeen wordt gepleit voor een aanzienlijk groter bedrag dan de nu voor 1994 voorziene f 150 miljoen.

Daarnaast wordt gepleit voor een onderverdeling van de beschikbare middelen, b.v. voor schuldverlichting, natuurbescherming en onderzoek en voor het aangeven van de per departement te besteden middelen.

Tenslotte dringt men aan op het vervangen van de p.m. posten voor de inzet van personeel door concrete cijfers.

Reactie

Het is juist dat het beleid, zoals verwoord in het regeringsstandpunt, tot velerlei actie zal leiden. Daarmee zijn uiteraard middelen gemoeid. De regering vindt de aangegeven groei van f 80 miljoen in 1990 tot f 150 miljoen in 1994 voor beleidsontwikkeling en bosprojecten in de tropen vooralsnog voldoende.

Zij streeft ernaar ongeveer 1/3 hiervan ten goede te laten komen aan het tropisch regenwoud. Bedacht moet worden dat aan de kwaliteit van selectie, beoordeling, begeleiding, uitvoering en evaluatie, zowel in Nederland, in de ontvangende landen, als bij de betrokken internationale organisaties hoge eisen moeten worden gesteld. Het is niet mogelijk de middenstroom ongelimiteerd te vergroten zonder concessies te doen aan de kwaliteit.

Het idee de beschikbare middelen op voorhand over de verschillende bestemmingen te verdelen neemt de regering niet over. Het zou zeer verstarrend werken, terwijl juist een grote flexibiliteit nodig is om goed in te kunnen spelen op wisselende situaties en zich voordoende mogelijkheden. Voor enkele departementen is het mogelijk aan te geven op welk gebied zij een specifieke inspanning leveren. Uiteraard kunnen de departementen in de Memorie van Toelichting bij hun begrotingshoofdstuk van de rijksbegroting zelf hun op het tropisch regenwoud gerichte activiteiten onder de aandacht brengen.

Hoewel het exact berekenen van de personeelsinzet ten behoeve van het tropisch regenwoud niet goed mogelijk is, levert een globale benadering een schatting van 50 à 70 personen op voor 1990. In 1994 zal dit aantal 100 personen bedragen. Daarnaast is er een 100-tal Nederlandse bosbouwdeskundigen op het moment in de tropen werkzaam. Dit aantal zal geleidelijk groeien in samenhang met de door Nederland te besteden middelen. Opgemerkt dient te worden dat naast de direct geld vragende activiteiten en maatregelen er ook belangrijke inspanningen moeten worden gepleegd in het internationale overleg. Van de betrokken departementen wordt daar een grote inzet gevraagd die echter niet direct met het besteden van middelen gepaard gaat. Een en ander heeft geleid tot een enigszins gewijzigde paragraaf 7.3, Financiering en Personeelsoverzicht.

10. Ministeriële verantwoordelijkheden

Kritiek wordt geuit op het feit dat niet bij alle maatregelen en activiteiten is aangegeven welk departement primair verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. In enkele gevallen wordt geadviseerd de minister

van Ontwikkelingssamenwerking in plaats van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als eerstverantwoordelijke minister te laten optreden. Tenslotte wordt gepleit voor een goede coördinatie tussen de departementen bij de uitvoering van het beleid.

Reactie

Bij het formuleren van het voorlopig regeringsstandpunt is duidelijk geworden dat de tropisch regenwoud-problematiek zeer complex is. Er zijn raakvlakken met de beleidsterreinen van een groot aantal departementen. Het meest springen de relaties met Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het oog. Sommige zaken liggen echter ook deels op het terrein van Buitenlandse Zaken, Financiën, Onderwijs en Wetenschappen, Welzijn Volksgezondheid en Cultuur en Verkeer en Waterstaat.

Om die reden is dan ook een regeringsstandpunt uitgebracht en geen opstelsom van departementale nota's. Uiteraard is een goede coördinatie bij de uitvoering van het beleid van groot belang.

De regering als geheel is hiervoor verantwoordelijk. Hieraan wordt o.a. vormgegeven door interdepartementale voorbereiding van Nederlandse standpuntbepaling op internationale conferenties en in de internationale organen (VN, UNEP, UNDP, FAO, ITHO, EG, UNCTAD, Wereldbank, IPCC). Aangezien aan deze zaken in het regeringsstandpunt voldoende aandacht is besteed en de regering evenmin aanleiding ziet de ministers van LNV en OS in dit opzicht van plaats te doen wisselen, is de tekst van het regeringsstandpunt, wat dit aspect betreft, niet gewijzigd.

11. Bosaanleg in Nederland

Als gevolg van de erkenning dat het gebruik van hout in Nederland en de gehele wereld voornamelijk zal blijven toenemen en van de wens of de vrees, -al naar gelang de achtergrond van de schrijver-, dat de productie van tropisch hardhout zal afnemen, wordt geconstateerd dat verhoging van de Europese en Nederlandse houtproductie noodzakelijk is. Met name wordt gepleit voor het daadwerkelijk ter hand nemen van de bosuitbreiding in Nederland.

Reactie

Het is inderdaad juist dat op een of andere manier in de behoefte aan hout, dat op zich een milieuvriendelijke en vernieuwbare grondstof is, moet worden voldaan.

De regering heeft in het Meerjarenplan Bosbouw vastgelegd te streven naar een zelfvoorzieningsgraad voor hout van 25% in 2050. Een bosuitbreiding van 38 000 ha is voorzien voor de periode 1977-2000. In het recente Uitvoeringsprogramma 1990-1994 is een daadwerkelijke bosuitbreiding van 11 000 ha opgenomen, terwijl in de periode 1995-2000 nog 12 000 ha zal worden aangelegd.

Verder zal in het kader van het Natuurbeleidsplan nog 10 000 ha extra bos tot ontwikkeling worden gebracht, via aanplant of spontane ontwikkeling. In het Nationaal Milieubeleidsplan Plus is vermeld dat extra bosaanleg, vooral met het oog op CO₂-problematiek, wenselijk is. Er is sprake van een uitbreiding met enkele duizenden ha, voor zover deze kan worden bekostigd door het bedrijfsleven. Wat dit laatste betreft, is het initiatief van SEP, om CO₂-uitstoot van een nieuw te bouwen elektriciteitscentrale via bosaanleg te compenseren, prijzenswaardig. Het behoort tot de mogelijkheden dat de SEP besluit een deel van de beschikbare gelden voor bosaanleg in Nederland te bestemmen. In hoofdstuk 5, Vigerend beleid, zijn de laatste ontwikkelingen op dit gebied verwerkt.

12. TFAP

Geconstateerd wordt dat de regering veel verwacht van het TFAP als kader voor nationale bosbeleidsplannen en bosbouwprojecten. Men wijst op de recente ernstige kritiek die naar aanleiding van een aantal reeds uitgebrachte nationale TFAP's is geuit en pleit voor het ernstig nemen van deze kritiek. Tot nu heeft het TFAP niet bewezen de ontbossing te kunnen stoppen of zelfs maar te verminderen. Bijstelling van het TFAP-proces en van de in dat kader opgestelde plannen en projecten is noodzakelijk.

De Nederlandse participatie dient te worden herzien als bijstelling niet mogelijk blijkt.

Reactie

De regering is bekend met de ernstige kritiek op TFAP van de zijde van een aantal NGO's. De nationale plannen zouden te weinig op bescherming van het tropisch regenwoud en teveel op exploitatie ervan, en dan nog zonder duurzaam beheer, zijn gericht. Ook zou bij de totstandkoming van deze plannen de betrokkenheid van de NGO's en de aandacht voor de inheemse volken moeten worden vergroot. Tenslotte zou te weinig rekening worden gehouden met de buiten de bosbouw liggende oorzaken van ontbossing. De regering neemt deze kritiek ter harte; trouwens een «Independent Review» in opdracht van de FAO en een evaluatie door het WRI vestigen ook de aandacht op de zwakke punten in het TFAP en bevatten aanbevelingen ter verbetering. De regering heeft onder meer in het kader van de FAO initiatieven genomen gericht op het invoeren van de noodzakelijke verbeteringen, inclusief aanscherping van de beginselen en richtlijnen voor TFAP. De regering werkt voorts actief mee aan het opzetten van een TFAP begeleidingsstructuur waarin naast regeringen ook NGO's participeren. In de tekst van het regeringsstandpunt zijn in het licht van het bovenstaande op verschillende plaatsen wijzigingen aangebracht.

13. ITHO

Van verschillende kanten wordt gepleit voor een Nederlandse inbreng ter versterking en verbetering van ITHO. Gewezen wordt op het belang van het realiseren van de ecologische doelstelling naast de handelspolitieke. Het bevorderen van het duurzaamheidsbeginsel bij alle aangesloten landen, producenten zowel als consumenten, wordt als een belangrijke ITHO-opdracht gezien waaraan Nederland krachtig zou moeten bijdragen.

Reactie

In het regeringsstandpunt wordt veel aandacht geschonken aan het internationale overleg dat ten behoeve van de instandhouding van het tropisch regenwoud moet worden gevoerd. ITHO is daarvoor een belangrijk forum, omdat producentenlanden en consumentenlanden daar met elkaar in gesprek zijn. Ook de NGO's zijn in ITHO vertegenwoordigd. ITHO is nog een betrekkelijk jonge organisatie, maar heeft zich snel een plaats verworven. Op de recente halfjaarlijkse vergadering op Bali, in mei 1990, zijn twee belangrijke besluiten genomen. Het eerste betreft de aanvaarde strategie dat vanaf het jaar 2000 alleen nog maar hout mag worden geëxporteerd dat afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen.

Het tweede betreft de vaststelling van «Guidelines for the sustainable management of natural tropical forests». Deze richtlijnen zijn unaniem aanvaard als referentiestandaard voor nationale richtlijnen ten behoeve van een duurzaam beheer.

Beide besluiten worden door de regering gezien als stappen in de richting van een duurzaam bosbeheer en -gebruik. Bij de aanstaande onderhandelingen over de verlenging van de overeenkomst zal de regering ernaar streven de ecologische doelstelling meer gewicht te geven en het duurzaamheidsbeginsel beter tot zijn recht te laten komen. In de tekst van het regeringsstandpunt zijn de nieuwe ontwikkelingen rond ITHO verwerkt.

14. Uitvoeringsaspecten

Van vele kanten wordt erop gewezen dat het beleid op weinig concrete manier is vertaald in maatregelen en activiteiten en dat de doelstellingen en realiseringmethoden erg abstract zijn geformuleerd. Men vindt het bevorderen, overwegen, stimuleren en ondersteunen op zich niet onjuist, maar had graag concrete taakstellingen gezien en informatie over welk departement op welk moment welke activiteit voor hoeveel geld gaat ondernemen. Ook wordt gewezen op de trage internationale besluitvorming, terwijl het tropisch regenwoud geen tijd meer heeft te verliezen.

Gevraagd wordt aan het regeringsstandpunt een uitvoeringsplan toe te voegen, dan wel het binnen een half jaar na verschijnen van het regeringsstandpunt te publiceren. In enkele adviezen is zelfs sprake van de wenselijkheid van een uitvoeringsplan per departement.

Reactie

De regering is ook van mening dat het in het regeringsstandpunt verwoorde beleid moet uitmonden in een hele serie maatregelen en activiteiten. Per hoofdlijn van het beleid zijn deze maatregelen en activiteiten ook beschreven. Het is juist dat een aantal daarvan noodgedwongen een wat vaag karakter heeft.

Meestal betreft het hier het ondersteunen van activiteiten en initiatieven van derden en het voeren van internationaal overleg. Het resultaat daarvan kan onmogelijk concreet worden voorspeld noch op een strak tijdschema worden gezet.

Op de verantwoordelijkheden per departement is al onder punt 10 ingegaan. De normale taakverdeling tussen de departementen is ook op het terrein van het in dit regeringsstandpunt neergelegde beleid van kracht. In veel gevallen zullen er meer departementen bij een maatregel of activiteit zijn betrokken.

Een en ander heeft ertoe geleid dat besloten is geen uitvoeringsprogramma op te stellen. Wel is de tekst, waar mogelijk, concreter geformuleerd, zodat de beleidsintenties beter tot hun recht komen. De regering acht het wel noodzakelijk dat het regeringsstandpunt wordt uitgedragen en in de praktijk wordt gebracht.

Over de voortgang in de uitvoering van het standpunt zal door beide ondertekenaars jaarlijks worden gerapporteerd in de MVT. Daarnaast zal het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de loop van 1991 nader worden uitgewerkt en in een notitie aan de Kamer worden gepresenteerd.

Tenslotte is besloten in 1993 een evaluatie te doen uitvoeren en aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Daaruit kunnen dan beleidswijzigingen of -intensiveringen voortkomen.

15. Internationale conventies

Aangedrongen wordt op het tot stand brengen van internationale conventies ter bescherming van het tropisch regenwoud en de biologische diversiteit. Ook wordt bepleit dat Nederland zich aansluit bij de World Heritage Convention, de tropische regenbossen beschouwt als «global commons», het internationale gewoonterecht van toepassing verklaart en via verdragen de zorgplicht en de financieringsplicht regelt.

Reactie

Uit het vaststellen van een regeringsstandpunt blijkt dat de regering medeverantwoordelijkheid voor de instandhouding van het tropisch regenwoud voelt. Inmiddels is de procedure tot toetreding tot de World Heritage Convention ingezet. De regering zal blijven streven naar een spoedige samenwerking en afstemming van activiteiten en werkzaamheden ter voorbereiding van een wereldwijd juridisch instrumentarium voor het duurzaam beheer van (tropische) bossen en naar duidelijkheid over het onderhandelingskader. De Regering acht het daarbij overigens van belang dat geen vertraging optreedt in de lopende onderhandelingen over een klimaatverdrag met bijbehorende protocollen.

16. Onderzoek, Tropenbosprogramma

In enkele adviezen wordt gepleit voor het met kracht bevorderen van het onderzoek van het tropisch regenwoud. Met name taxonomisch onderzoek en onderzoek naar de rol van dieren zou extra aandacht verdienen. Er is immers nog zoveel onbekend. We weten dus niet goed wat er verloren gaat en kunnen evenmin de juiste beheers- en beschermingsmaatregelen treffen. Ook het beschikbaar maken van wel bestaande kennis via publicaties, cursussen en voorlichting wordt bepleit. Bovendien wordt gewezen op verschillende universiteiten en instellingen waar onderzoek wordt verricht met betrekking tot het tropisch regenwoud. Tenslotte doet men suggesties ten aanzien van het Tropenbosprogramma.

Reactie

Het belang van het onderzoek van alle aspecten van het tropisch regenwoud wordt onderschreven, evenals het belang van het overdragen van verworven kennis in de richting van het beleid, de bosbeheerders en betrokken maatschappelijke groeperingen. Universiteiten en andere instellingen waar dit onderzoek wordt verricht worden geacht zelf voldoende prioriteit hieraan te geven. Het Tropenbosprogramma is speciaal gericht op het bundelen van onderzoekscapaciteit. Gestreefd wordt naar een vruchtbare wisselwerking met onderzoekers op alle relevante vakgebieden.

17. Diversen

Tenslotte worden in de adviezen veel opmerkingen gemaakt en vele voorstellen ter verbetering van de tekst van het regeringsstandpunt gedaan. Zij zijn soms redactioneel, soms inhoudelijk van aard.

Reactie

Veel opmerkingen zijn te beschouwen als ondersteuning van het regeringsstandpunt. Meestal is in het standpunt een equivalente zinsnede opgenomen, zij het soms op een andere plaats.

In een aantal gevallen heeft een opmerking geleid tot een kleine tekstwijziging die echter de strekking van het regeringsstandpunt onverlet laat. De tekstvoorstellen zijn nauwgezet op hun merites beschouwd. Waar zinvol is er een nuttig gebruik van gemaakt bij het verbeteren van de tekst. Het zou te ver voeren ze in deze nota alle uitvoerig te bespreken.

DEEL 2: SAMENVATTINGEN VAN DE ADVIEZEN INZAKE HET VOORLOPIG REGERINGSSTANDPUNT TROPISCH REGENWOU

Bijgaand treft u een korte indicatieve samenvatting aan van de over het voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud uitgebrachte adviezen.

1. Natuurbeschermingsraad

De raad is ermee ingenomen dat de regering zich heeft gerealiseerd dat het duurzaamheidsbeleid naar twee kanten dient te werken: verbeteringen in de ontwikkelingslanden zelf en veranderingen in de Nederlandse samenleving.

De raad is van mening dat het standpunt voldoende uitgangspunten bevat voor een krachtig beleid. Zij kan zich met de intenties daarvan verenigen. Echter, het ontbreken van concretisering en kwantificering van de voorgestelde activiteiten maakt het standpunt te vrijblijvend. Het dient te worden uitgewerkt naar operationele doelen, tijdsduur voor het bereiken van de doelen, materiële en financiële inspanningen op jaarbasis, benodigde personele capaciteit en departementale verantwoordelijkheden.

In een nadere analyse van het voorlopige regeringsstandpunt gaat de raad in op de toedeling van departementale verantwoordelijkheden, de geografische reikwijdte van het beleid, het tropisch regenwoud als «global commons», de verbanden tussen internationale deelproblemen, duurzaam bosgebruik. Zij komt op deze punten tot de volgende conclusies:

- het voorlopige regeringsstandpunt behoeft een toetsbare, kwantitatieve concretisering van de bedrijfsvoorstellen;
- het regeringsbeleid met betrekking tot de tropische regenwouden behoort zich niet te beperken tot de landen waarmee een relatie in het kader van de ontwikkelingssamenwerking wordt onderhouden, maar dient zich uit te strekken tot alle landen die tropische regenwouden bezitten;
- er is een noodzaak tot toedeling van verantwoordelijkheden per ministerie en tot duidelijke vormen van samenwerking en coördinatie;
- internationale regelgeving zoals het toepassen van bestaand internationaal gewoonterecht en (nog te sluiten) verdragen kunnen een zinvolle bijdrage leveren aan behoud en beheer van tropische regenwouden;
- het regeringsbeleid ten aanzien van de tropische regenwouden vereist aanzienlijke bijstelling van zowel het ecologische, het economische en het sociale beleid.

Vervolgens bepleit de raad een viertal beleidslijnen gericht op zowel direct behoud en beheer van tropische regenwouden als op het ongedaan maken van de dieper liggende interne en externe oorzaken van het in omvang en kwaliteit achteruitgaan van die bossen.

De eerste beleidslijn moet zijn: versterking van het sociaal-politieke buitenlandse beleid. Hoe gaat de regering haar invloed uitoefenen op de terreinen van de mensenrechten, de bevolkingsgroei, de buitenlandse schulden, de politieke instabiliteit, de sociale ongelijkheid, de bestuurlijke kwaliteit en de scholingsgraad?

De tweede beleidslijn moet zijn: de verlichting van de interne druk op tropische regenwouden. Hiertoe behoren duurzame plattelandsonwikkeling, de ontwikkeling van andere inkomstenbronnen, zoals bosbijproducten, huisnijverheid, houtaanplanten, «debt for nature swap», institutionele versterking van bescherming en beheer, opbouw van kennisystemen over bos- en natuurbeheer en natuur- en milieu-educatie.

De derde beleidslijn moet zijn: verlichting van de externe druk op tropische regenwouden. In dit kader sluit de raad graag aan bij het voornemen van de regering om in 1995 nog slechts hout te importeren uit landen met een duurzaam bosbeheer. Dit jaartal gedooft geen enkel uitstel. Maatregelen ter uitvoering van deze beleidslijn zijn urgent.

De vierde beleidslijn moet zijn: versterking van het internationale en nationale draagvlak. Enerzijds betekent dit een krachtige ondersteuning van organisaties die zich vanuit een natuurvisie bezig houden met het tropisch regenwoud en anderzijds een beïnvloeding in de richting van duurzaamheid van organisaties die zich uit andere hoefde met het tropisch regenwoud bemoeien (ITHO, TFAP). Op het internationale vlak beveelt de raad aan schuldvermindering in samenhang met sociaal-economische ontwikkeling te bevorderen.

In Nederland zelf zou de natuur- en milieu-educatie een sterker mondiaal karakter moeten krijgen ten behoeve van de bewustwording bij de bevolking van de problematiek van het tropisch regenwoud. De raad ziet vermindering van het gebruik van tropisch hardhout als wenselijk en noemt diverse mogelijkheden om dat te bereiken.

Tenslotte vindt de raad dat de aanplant van bossen ter vastlegging van CO₂ niet kan treden in de plaats van vermindering van de uitstoot van CO₂ in Nederland.

2. Bosbouwvoorlichtingsraad

De raad is verheugd dat de regering een standpunt over tropisch regenwoud heeft gepubliceerd en stemt in met de centrale doelstelling.

De raad beveelt planmatige inzet van geldmiddelen en deskundigen aan. De inzet van deskundigen dient concreet in plaats van p.m. te worden aangegeven.

De raad wijst op het belang van plattelandsonwikkeling en doet een tekstvoorstel voor hoofdlijn van beleid III, waarbij behoud en duurzaam bosbeheer meer in de context van de plattelandsonwikkeling worden geplaatst.

De raad beveelt in het kader van hoofdlijn van beleid V een extra inspanning op het gebied van de bosaanleg in Nederland aan.

Tenslotte stelt de raad voor om in hoofdlijn van beleid IX te accentueren dat het uitvoeren van onderzoek gericht op de plattelandsonwikkeling door de tropenlanden zelf zal worden bevorderd.

3. Raad voor het milieu- en natuuronderzoek

De raad ziet, wegens de grote belasting die de afhandeling van onderwerpen uit werkprogramma met zich meebrengt, af van een reactie op het voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud.

Wel is de raad van mening dat beleid ter bevordering van een duurzaam behoud van het tropisch regenwoud hoogst urgent is.

De raad is bereid in latere instantie te adviseren over de richting van nieuw te entameren onderzoek met betrekking tot het tropisch regenwoud.

4. Centrale raad voor de milieuhygiëne

De raad heeft met waardering kennis genomen van het voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud. Wel had de raad graag gezien, dat het regeringsstandpunt een concreter en meer normstellend beleid had uitgewerkt waarin de Nederlandse verantwoordelijkheid voor het oplossen van een mondiaal probleem consequenter was uitgewerkt. Aangezien het regeringsstandpunt de ontbossing in de eerste plaats als een beheersprobleem beschouwt, zijn de voorgestelde oplossingen volgens de raad sterk gericht op de effecten en te weinig op de oorzaken.

De structurele oorzaken van ontbossing van tropisch regenwoud worden onvoldoende aangepakt. De raad zou met name gaarne zien dat het regeringsstandpunt de structurele schuldenverlichting, als één van de achterliggende oorzaken van het ontbossingsprobleem, verder uitwerkt.

Om te garanderen dat het regeringsstandpunt daadwerkelijk wordt omgezet in concreet beleid, dient het vergezeld te gaan van een uitvoeringsplan waarin ieder van de betrokken departementen uitwerkt wat wanneer gedaan wordt, wie het doet en hoe het gefinancierd wordt. Dit plan moet binnen een vastgestelde termijn klaar zijn. In het definitieve regeringsstandpunt moet een minister aangewezen worden die primair verantwoordelijk is voor de verdere uitwerking en de uitvoering ervan. Ook zullen additionele financieringsmogelijkheden uitgewerkt moeten worden, aangezien de raad van mening is dat de beschikbaar gestelde fondsen in geen verhouding staan tot het voorgenomen beleid.

De raad dringt aan op korte termijn tot een verdere uitwerking te komen van het voornemen na 1995 geen hout meer te importeren dat niet gewonnen is op basis van lange-termijn houtproductieplannen. Gezien de complexiteit van dit streven stelt de raad voor deze maatregel gefaseerd in te voeren, uitgaande van regionale verschillen wat betreft de oorzaken van de ontbossing. Het beleid moet een positieve benadering weerspiegelen door steun te verlenen aan die landen welke naar duurzame productie-systemen streven. Verder moet overwogen worden onmiddellijk de import te beëindigen van tropisch hout uit gebieden waar de huidige kappraktijken tot ecologische noodtoestanden leiden.

Als verantwoordelijk bewindsman voor het CO₂-vraagstuk zal de minister van VROM tot een nauwkeuriger analyse moeten komen van de relatie tussen broeikaseffect, herbebossing en het behoud van het tropisch regenwoud. De raad benadrukt dat het CO₂-vraagstuk en het behoud van het tropisch regenwoud twee afzonderlijke problemen zijn, die ieder een eigen oplossing behoeven. Voorzichtigheid moet betracht worden bij de voorgestelde grootschalige (her)bebossingsprojecten ter compensatie van de CO₂-uitstoot. Daaraan kunnen veel nadelige sociale en milieugevolgen kleven. Kleinschalige herbebossing, die de druk op het tropisch regenwoud kan verminderen, vindt de raad daarentegen volstrekt aanvaardbaar.

Het behoud van het tropisch regenwoud is een ingewikkeld vraagstuk. Zowel ten aanzien van de oorzaken van vernietiging als de oplossingen voor behoud, noodzaakt dit op langere termijn tot een mondiale aanpak.

De raad dringt er daarom op aan, dat de regering zich actief inzet voor het tot stand komen van een Conventie ter Bescherming van de Bossen. Zo'n kader zou de mondiale betekenis van deze ecosystemen erkennen en de instandhouding van het tropisch regenwoud op lange termijn het beste kunnen garanderen.

5. Nederlandse Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking

De raad waardeert het opstellen van een regeringsstandpunt. De ontbossing neemt nog steeds toe. Het treffen van concrete preventieve maatregelen is urgent. Deze concrete maatregelen ontbreken in het standpunt.

Met betrekking tot de analyse van de problematiek wijst de raad nadrukkelijk op de vele verschillen tussen continenten, regio's en landen in ecologische, sociaal-economische en klimatologische omstandigheden. Ook de ontbossingsoorzaken verschillen per gebied.

De raad ziet de aantasting van het regenwoud dan ook niet als een beheersprobleem maar als een ontwikkelingsprobleem. Ook de ontwikkeling van landbouw is essentieel om voortgaande aantasting van het regenwoud te voorkomen. De raad suggereert het opzetten van een monitoring systeem voor de tropische regenwouden. Verder wijst zij op de bewustwording in de ontwikkelingslanden zelf, op de rol van lokale NGO's en op de relatie tussen mensenrechten en de bedreiging van tribale volken in het regenwoud. Ook belicht de raad de gevolgen van het overheidsbeleid van de ontwikkelingslanden. Hoe kan Nederland een en ander in positieve zin beïnvloeden? De regering zou zich ook verantwoordelijk moeten voelen voor het wegnemen van oorzaken voor mondiale problemen. De raad vindt dat het houtverbruik met fluwelen handschoen wordt aangepakt en dat duurzame ontwikkeling en schuldenproblematiek relatief onbesproken blijven.

Over de reikwijdte van het Nederlandse beleid merkt de raad op dat die beperkt is, maar op vier terreinen wel degelijk aanwezig is. Het standpunt is hierover te vaag.

Ten eerste: duurzame ontwikkeling en tropisch regenwoud. De raad vindt dat de armoedeproblematiek en het verdelingsvraagstuk de achterliggende oorzaken zijn van de aantasting van de regenwouden. Zij acht naast het tot stand brengen van dit regeringsstandpunt heroverweging van het ontwikkelingsbeleid noodzakelijk.

Ten tweede: schuldenverlichting in ruil voor natuurbehoud. De raad acht het huidige beleid op dit punt marginaal en bepleit een grotere inspanning.

Ten derde: import van tropisch hout. De raad vindt dat het voorgenomen beleid op dit punt niet voldoende in concrete maatregelen is uitgewerkt. Zij wijst op de voltooiing van de interne Europese markt in 1992 en de onmogelijkheid voor Nederland om in 1995 nog zelfstandig importbeperkende maatregelen treffen.

Ten vierde: aandachtspunten voor beleidsuitvoering. De raad vraagt aandacht voor de volgende punten waarop versterking van de beleidsuitvoering mogelijk is.

De participatie van de lokale bevolking en de NGO's kan worden vergroot. Duurzaamheidsbeginselen moeten van het begin af aan in modellen, programma's en projecten worden ingebouwd. De inheemse kennis kan daarbij een rol spelen. Op onderzoeksgebied ware meer

aandacht te schenken aan enerzijds de ontwikkeling van systemen van duurzaam land- en bosgebruik, anderzijds aan de kennis en kunde van de lokale bevolkingsgroepen die al eeuwenlang in en van het tropisch regenwoud leven. Recente berichten met kritiek op het TFAP dienen serieus te worden onderzocht. Ook dient Nederland bij te dragen aan het tot stand komen van internationale verdragen en het versterken van implementatiemechanismen en secretariaten van internationale organisaties, dit alles gericht op instandhouding van het tropisch regenwoud en een goed bosbeheer. De raad vindt dat de voor de beleidsuitvoering ter beschikking staande bedragen en de mankracht ten enen male onvoldoende zijn. Hoe garandeert de regering een kwalitatief goede invulling van het beleid? Slechts in schijn worden additionele middelen ter beschikking gesteld.

6. Stichting IUCN-ledencontact

De Stichting is verheugd over het verschijnen van het voorlopig regeringsstandpunt. Het bevat cruciale elementen die de internationale discussies over de te volgen beleidslijnen kunnen stimuleren.

De Stichting vindt het teleurstellend dat het standpunt onvoldoende duidelijkheid geeft over concrete uitvoeringsaspecten. Aan de wirwar van initiatieven van o.a. gemeenten, rijksoverheid en bedrijfsleven wordt zodoende geen einde gemaakt. Is dat een gevolg van het feit dat de regering geen duidelijke keus heeft kunnen maken tussen handelspolitieke belangen en ecologische doelstellingen? De Stichting dringt erop aan dat het regeringsstandpunt vergezeld gaat van een uitvoeringsplan, waarin per departement staat aangegeven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van welke maatregelen, hoe het gefinancierd wordt en wanneer het geïmplementeerd wordt.

De Stichting heeft de volgende conclusies getrokken:

- het standpunt geeft onvoldoende aan welke financiële middelen ter beschikking worden gesteld om de doelstellingen te bereiken; de ministeriële verantwoordelijkheden; het tempo waarin de doelstellingen gerealiseerd moeten worden; en de controlemechanismen om na te gaan of de doelstellingen bereikt worden;
- de toonzetting van het voorlopig regeringsstandpunt lijkt voorbij te gaan aan de ernst en het tempo waarin de tropisch regenwoud-crisis zich voltrekt. Het verplicht stellen van bosbeheersplannen in 1995 is een zeer positieve maatregel, maar zal voor grote gebieden tropisch regenwoud te laat zijn (o.a. in Sarawak en Saba). De trage besluitvorming rond het behoud van het tropisch regenwoud en het hoge ontbossingstempo lijken in omgekeerd evenredige verhouding met elkaar te staan;
- de verantwoordelijkheid voor het behoud van het tropisch regenwoud wordt sterk verschoven naar de internationale context. Dit beperkt het nut en de effectiviteit van het standpunt, aangezien onvoldoende wordt aangegeven hoe het *nationaal* beleid kan bijdragen tot een oplossing van een internationaal probleem;
- in het voorlopig regeringsstandpunt worden de internationale organisaties en verdragen aangegeven waarbinnen de Nederlandse regering haar beleid ten aanzien van het behoud van het tropisch regenwoud wil uitvoeren. De belangrijkste daarvan, TFAP en ITHO, hebben tot dusver geen wezenlijke bijdrage geleverd aan de bescherming van het tropisch regenwoud;

- het voorlopig regeringsstandpunt stelt niet expliciet dat de *Nederlandse* bijdrage aan ontbossing door middel van handel in produkten die in tropisch regenwoud-gebieden worden verbouwd, het steunen van infrastructurele werken en de exploitatie van mineralen geminimaliseerd moeten worden. Dit heeft te maken met het feit dat het voorlopig regeringsstandpunt geen principiële keuze maakt tussen handelspolitieke belangen en ecologische doelstellingen;
- er is een duidelijke onderliggende tegenstelling tussen de beleidslijnen.
Het voorlopig regeringsstandpunt verschaft geen duidelijkheid over de prioriteitsstelling van de beleidslijnen in geval er conflicterende belangen zijn;
- enkele van de belangrijkste tropisch regenwoud-landen (Brazilië, Zaïre, Maleisië, Congo, Gabon) vallen buiten bestaande landenprogramma van de Nederlandse regering. Dit beperkt de effectiviteit van de afgekondigde maatregelen;
- de tendens van het voorlopig regeringsstandpunt is het bos te beschouwen als een verzameling bomen. De intrinsieke natuurwaarde van het ecosysteem wordt onvoldoende erkend en maatregelen ter *bescherming* zijn daardoor ook minder duidelijk uitgewerkt dan de maatregelen tot duurzaam *gebruik*. De cruciale rol die de inheemse bevolking speelt bij duurzaam bosgebruik en het belang van de exploitatie van niet-hout bosprodukten is ook onderbelicht.

Vervolgens doet de Stichting de volgende aanbevelingen:

- met inachtnaam van de gepresenteerde kritiekpunten, moet het regeringsstandpunt zo spoedig mogelijk goedgekeurd worden, opdat met onmiddellijke ingang, nationaal en internationaal, maatregelen ter bescherming van het tropisch regenwoud kunnen worden opgenomen;
- in het definitieve regeringsstandpunt moet expliciet vermeld worden dat binnen zes maanden na goedkeuring ieder van de betrokken departementen een implementatieplan klaar moeten hebben, waarin concreet is uitgewerkt hoe het departement van plan is het regeringsbeleid uit te voeren. Deze uitvoeringsplannen moeten interdepartementaal afgestemd zijn en ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd worden;
- in het definitieve regeringsstandpunt moet in de centrale beleidsdoelstelling expliciet vermeld worden dat de instandhouding van het tropisch regenwoud nagestreefd wordt door *bescherming en duurzaam land- en bosbeheer*. Het uitgangspunt moet zijn dat hoe meer tropisch regenwoud beschermd wordt, hoe beter. De morele verantwoordelijkheid van de mens jegens de natuur, gebaseerd op ethische overwegingen, moet naast andere overwegingen hierbij expliciete erkenning krijgen;
- in die gevallen waar sprake is van acute noodsituaties, zowel ecologisch als wat betreft de schending van de rechten van de inheemse bevolking, moeten met onmiddellijke ingang houtimportbeperkende maatregelen afgekondigd worden (Sarawak);
- bij de herziening van de International Tropical Timber Agreement (ITTA) moet de ecologische doelstelling prevaleren boven en kaderbepalend zijn voor de handelspolitieke doelstelling;

- de regering zal haar participatie binnen TFAP moeten herzien in het licht van de veelvuldige kritiek op het plan. Natuurbescherming zal in alle TFAP-activiteiten geïntegreerd moeten worden;
- bescherming van tropisch regenwoud zal op korte termijn binnen bestaande fora (EG, ITHO, TFAP) nagestreefd moeten worden, maar om dit te garanderen zal de Nederlandse regering zich actief moeten inzetten voor het tot stand komen van een wereldwijde Conventie ter Bescherming van Bossen dat als beleidsbepalend kader moet dienen, om het behoud van het tropisch regenwoud te garanderen;
- de regering moet binnen zes maanden na goedkeuring van het regeringsstandpunt een feasibility-studie klaar hebben over de uitvoering van de aangekondigde beleidsmaatregel dat in 1995 alleen nog maar hout geïmporteerd mag worden dat gewonnen is op basis van lange termijn bosbeheer-plannen. Dit plan moet gebaseerd zijn op een gefaseerde invoering voor 1995 uitgaande van een quoteringssysteem. Verder moet een steunfonds opgericht worden ter compensatie van de krachtsinspanning die van de houtproducerende landen wordt verlangd bij het overschakelen op andere productie-systemen.
Binnen internationale fora moet de regering deze maatregel ook nastreven;
- prioriteitsstelling van de beleidslijnen is noodzakelijk om de bestaande onderliggende tegenstelling tussen de beleidslijnen te vermijden;
- in het voorlopig regeringsstandpunt wordt ervoor gepleit de bescherming van tropisch regenwoud na te streven in het kader van de World Heritage Convention. De onmiddellijke toetreding van de Nederlandse regering tot de Conventie zou de doelmatigheid van deze afgekondigde maatregel aanzienlijk vergroten;
- om bescherming van tropisch regenwoud te effectueren in die tropisch regenwoud-landen die buiten het bestaande landen-programma vallen zal een sector-programma «tropische bossen» ingesteld moeten worden. In dit kader kan ook steun verleend worden aan unieke, geïsoleerde regenwoud ecosystemen die vaak verwaarloosd worden zoals op de Zuidzee-eilanden en Madagascar;
- in het definitieve regeringsstandpunt zullen concrete maatregelen aangekondigd moeten worden ter ondersteuning van de inheemse bevolking die in en van het tropische regenwoud leeft. Gedacht moet worden aan ondersteuning voor demarcatie van grond en het handhaven van traditionele landrechten.

7. Hart voor het Regenwoud

Dit samenwerkingsverband van Vereniging milieudefensie, IUCN-ledencontact, Werkgroep Behoud Tropisch Regenwoud, Werkgroep Inheemse Volken, Konsumenten Kontakt en NOVIB/Gast aan Tafel neemt met voldoening kennis van het verschijnen van een voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud.

Het samenwerkingsverband betreurt dat er geen duidelijkheid bestaat over de status van de inspraakprocedure.

Het samenwerkingsverband heeft een aantal hoofdlijnen van commentaar, enkele inhoudelijke opmerkingen over specifieke beleidsonderdelen en een aantal aanbevelingen.

Het verband is van mening dat de uitvoeringsaspecten niet of nauwelijks worden behandeld en beschouwt dit als de belangrijkste tekortkoming. Het is onduidelijk hoe en door wie en wanneer de hoofddoelstelling en de beleidslijnen worden geïmplementeerd. Ook ontbreekt de noodzakelijke informatie over de financiering van het voorgestelde beleid. Hierdoor krijgt het regeringsstandpunt een te weinig concreet karakter.

Tevens ontbreekt in het regeringsstandpunt teveel het streven om de Nederlandse bijdrage aan ontbossing in de tropen te minimaliseren. Hierbij dienen zowel de handelsstromen, ontwikkelingssamenwerking als activiteiten van Nederlandse bedrijven aandacht te krijgen.

Verder is het verband van mening dat de ontbossing en het beleid teveel en te eenzijdig in de context van multilaterale inspanningen worden geplaatst en dat te weinig wordt stilgestaan bij de noodzaak en de mogelijkheden van bi- en unilateraal beleid. Te veel wordt vertrouwd op internationale instellingen (EG, ITHO, TFAP), die daar, gezien het huidige functioneren, geen aanspraak op maken.

Over de handel in en het verbruik van tropisch hout wordt in z'n algemeenheid gesteld dat de opvatting van de regering wordt gedeeld. Wat het jaar 1995 betreft, wordt er gepleit voor een gefaseerde invoering, zowel met het oog op de praktische uitvoering als met het oog op acute noodsituaties, zoals b.v. in Serawak. Het uitgangspunt voor het vaststellen van de hoeveelheid te produceren hout dient te worden gevormd door de ecologische draagkracht van het tropisch regenwoud. Financiële ondersteuning van landen die ernst maken met duurzaam bosbeheer dient centraal te staan. Verder wordt gewezen op diverse complicaties en worden suggesties gedaan voor de implementatie van het voorgestelde houtgebruiksbeleid.

Tenslotte doet het verband de volgende aanbevelingen:

- het is absoluut noodzakelijk het voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud te complementeren met een uitvoeringsplan;
- de hoofddoelstelling van het voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud dient te worden uitgebreid met een zinsnede over minimalisering van de Nederlandse bijdrage aan ontbossing in de tropen en met een zinsnede over bescherming van tropische regenwouden;
- meer algemeen dient een beter evenwicht te worden bereikt tussen multilaterale inspanningen enerzijds en de mogelijkheden van bi- en unilateraal beleid anderzijds, alsmede dient een kritische evaluatie van ITTO en TFAP te worden ondernomen;
- de bijdrage van Nederlandse activiteiten die van invloed zijn op de tropische regenwouden dient meer systematisch in kaart te worden gebracht en dient de basis te vormen voor aanvullende beleidsmaatregelen;
- in gevallen waar sprake is van acute noodsituaties, zowel ecologisch als met het oog op de rechten van inheemse volken dient de import van tropisch hout onmiddellijk te worden stilgelegd;
- de regering dient actieve vermindering van de vraag naar en het verbruik van tropisch hout te stimuleren via alle daartoe geëigende middelen (waaronder subsidiebeleid in de bouwsector) en importquota vast te stellen als blijkt dat de daling in het verbruik in 1995 onvoldoende in overeenstemming zal zijn met het aanbod van duurzaam geproduceerd tropisch hout;

- de regering dient strikte milieu- en sociale en ecologische toetsingscriteria op te stellen ten aanzien van bosaanleg, met name – maar niet alleen – wanneer deze initiatieven door het bedrijfsleven worden genomen.

8. Nederlandse Houtbond

De Bond is verheugd over het feit dat de regering met een standpunt is gekomen waarin alle facetten van de problematiek evenwichtig worden belicht. Hij constateert met genoegen dat de regering van mening is dat de werkelijke oorzaken van de ontbossing moeten worden aangepakt. De Bond beperkt zijn commentaar tot het gebied van de houtvoorziening.

De Bond is positief over het voornemen om te bevorderen dat tropisch hout vanaf 1995 afkomstig zou moeten zijn uit landen/regio's met een land- en bosbeleid en een beheer, gericht op bescherming en duurzame productie. Hij zou verheugd zijn als dat al in 1995 lukt. De Bond benadrukt echter dat hij een beleid van vraagvermindering onjuist vindt en dat dit averechts kan werken. Het verbod van de Rijksgebouwendienst op het gebruik van tropisch hardhout wordt dan ook gezien als haaks staand op het regeringsbeleid. Om de doelstelling op het punt van het houtgebruik te bereiken, moeten er maatregelen in de exportlanden worden genomen, waar het aanbod van tropisch hout wordt bepaald.

Verder wijst de Bond op het te weinig uit de verf komen van de ontwikkelingsinvalshoek. Zou het accent niet naar de minister van Ontwikkelingssamenwerking moeten worden verlegd?

In een Nederlands keurmerksysteem ziet de Bond niets, terwijl hij wel voorstander is van een soort bronidentificatiesysteem. De concrete inbreng van de Bond ten behoeve van een duurzaam bosbeheer is naast de expertise het voorstel van een bestemmingsheffing op de invoer van tropisch hardhout.

Een onderzoek naar alternatieven voor tropisch hardhout wordt door de Bond begroet. Hij wil daarin ook participeren.

Tenslotte zegt de Bond dat het noodzakelijk is voor het vaststellen van het definitieve regeringsstandpunt een duidelijke beleidskeuze te maken en afscheid te nemen van meningen die op grond van departementale overwegingen deel uitmaken van het voorlopig standpunt. De positieve aanpak van de ontbossingsproblematiek mag niet worden doorkruist en vraagbeïnvloedende acties moeten dus verdwijnen uit het instrumentarium. Duurzaam beheer mag niet tot het doel op zich worden verheven, maar moet dienstbaar zijn aan ecologische en sociaal-economische doelstellingen ook, en wellicht in de eerste plaats, van de ontwikkelingslanden.

9. Stichting Bos en Hout

De Stichting acht de nota een waardevolle bijdrage aan het inzicht in de betekenis van het tropisch regenwoud voor onze samenleving en in de gevaren die het loopt. De Stichting juicht het toe dat de regering medeverantwoordelijkheid voelt.

De Stichting constateert met genoegen dat in de analyse van de problematiek de juiste accenten zijn gelegd. Zij acht een juist inzicht in de oorzaken van de ontbossing essentieel voor een realistisch beleid.

De Stichting stemt in met hetgeen in de nota staat over de relatie tussen tropisch regenwoud en de CO₂-problematiek.

De Stichting merkt op dat er te weinig sprake is van het aangeven van concrete maatregelen, behalve op het gebied van de houtproductie, waaraan onevenredig veel aandacht is besteed.

De Stichting wijst op de noodzaak van actieve bescherming van gave tropische regenbossen, exploitatie in overeenstemming met duurzaam bosbeheer, grootschalige bebossingsprogramma's en programma's voor plattelandontwikkeling.

Voor een goede landgebruiksplanning vraagt de Stichting meer aandacht. Zij vindt de bij hoofdlijn van beleid III aangegeven activiteiten weinig concreet. Met betrekking tot het gebruik van tropisch hardhout zegt de Stichting dat het beperken van het gebruik in algemene zin het ontbreken van een adequaat bosbeleid in de tropische landen absoluut niet oplost. Zij wijst op de gevaren van teruglopende vraag, dalende prijzen en als reactie daarop de neiging de kap te vergroten. Bovendien vermindert een overheidsbeleid gericht op beperking of stopzetting van het gebruik de mogelijkheden het beleid in de producentenlanden te beïnvloeden.

De Stichting vindt het standpunt ten opzichte van het door sommige gemeenten gevoerde beleid om het gebruik van tropisch hardhout te beperken, onduidelijk. Ook acht zij het besluit van de Rijksgebouwendienst voorlopig geen tropisch hardhout meer te gebruiken niet te passen in een zorgvuldig beleid. Daarnaast wijst de Stichting op de toenemende vraag naar hout in de tropische gebieden zelf. De export zal relatief steeds minder belangrijk worden. De Stichting kan zich wel vinden in het voorstel het gebruik van tropisch hardhout vanaf 1995 te beperken tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid gericht op bescherming van en duurzame productie in het tropisch regenbos. De betreffende landen moeten worden geholpen het gewenste bosbeleid van de grond te krijgen. Wat dat betreft lijkt 1995 te vroeg! Ter vergelijking wijst de Stichting op de lange weg van het Meerjarenplan

Bosbouw.

De Stichting acht de financiële basis van alle genoemde maatregelen zeer onvoldoende, en wijst op de wereldwijde bebossingsdoelstelling, de verbetering van het bosbeheer, de bescherming van gave tropische regenbossen, de plattelandontwikkeling.

Tenslotte vindt de Stichting dat een serieuze aanpak van het nationale bosbouwbeleid nodig is om steun te geven aan het behoud van het tropisch regenbos. In dat kader zijn verhoging van de houtproductie en bosuitbreiding in Nederland urgent.

10. Adviescommissie Wet Bedreigde Uitheemse Diersoorten

De Commissie vindt dat het stuk een gedegen indruk maakt en is het er in grote lijnen mee eens. Wel vindt zij dat praktische aspecten erg op de voorgrond treden en dat algemene natuurbeschermingsaspecten in de concrete beleidsvoornemens een ondergeschikte rol spelen.

De Commissie wijst erop dat een bos meer is dan alleen bomen en dat bosbescherming, bescherming van de hele biocoenose – alle planten en dieren in hun complexe samenhang – betekent. Zij sluit niet uit dat derhalve ook andere soorten dan boomsoorten voor bescherming binnen CITES in aanmerking kunnen komen.

Ook benadrukt de Commissie dat de herkenbaarheid van soorten, en daarvan gemaakte producten essentieel is voor de uitvoering van een

daadwerkelijk beschermingsbeleid. Opname van soorten, waarvoor de controle niet uitvoerbaar is, zal tot ongewenste uitholling van CITES leiden.

Verder wijst de Commissie op de belangrijke bijdrage die Nederlandse instellingen aan het noodzakelijke onderzoek in verband met CITES kunnen leveren. Per jaar is hiertoe f 500 000 voor de inzet van deskundigen nodig. Gezien de benodigde voorbereidingstijd zullen pas in 1995 afrondende voorstellen kunnen worden gedaan.

11. Nationaal Natuurhistorisch Museum

Het Museum heeft waardering voor het regeringsstandpunt en de behandeling ervan van de vele aspecten van het tropisch regenwoud en de Nederlandse betrokkenheid bij het probleem van het verdwijnen ervan.

Het Museum vindt het stuk sterk plantgericht en nogal toegepast van toonzetting. De cruciale rol van dieren bij bestuiving, verspreiding, predatie en het in stand houden van de kringloop is onderbelicht.

Ook mist het Museum te veel het beschermingsaspect, vooral op het punt van bescherming van stukken tropisch regenbos om hun intrinsieke waarde, unieke samenstelling of bijzondere abiotische omstandigheden.

Volgens het Museum krijgt de taxonomie als grondslag voor al het onderzoek aan tropisch regenbos te weinig nadruk.

Tenslotte bepleit het Museum het toevoegen van een duidelijke zoölogische component aan het overigens waardevol geachte Tropenbosprogramma.

In een bijlage geeft het Museum nog een meer gedetailleerd commentaar en doet het een aantal tekstvoorstellen.

12. Stichting Natuur en Milieu

De Stichting heeft waardering voor de analyse van de ernstige situatie waarin het tropisch regenwoud verkeert. Zij verwijst voor inhoudelijke aanvullingen naar het commentaar van de Stichting IUCN-ledencontact.

De Stichting stemt in met de negen hoofdlijnen van beleid, maar acht het ontbreken van een concreet uitvoeringsprogramma met prioriteitstelling, tempo, financiering en beleidsverantwoordelijkheid een ernstig gemis.

De Stichting verzoekt dringend een uitvoeringsprogramma op te nemen. Twee hoofdlijnen acht zij daarbij van belang. Ten eerste het gebruik maken van de netwerken van IUCN, UNEP en NGO's in ontwikkelingslanden, die daartoe moeten worden ondersteund. Ten tweede het toetsen van de Nederlandse hulp- en handelsrelaties op hun gevolgen voor natuur en milieu en het ondersteunen van duurzame plattelandsontwikkelingsprogramma's en -projecten.

13. Rijksuniversiteit te Leiden

Het onderzoeksinstituut Rijksherbarium/Hortus Botanicus van de universiteit is al vanaf haar oprichting in 1829 betrokken bij onderzoek van de flora van de Zuidoostaziatische tropen en is ervan overtuigd dat het behoud van de nog aanwezige resten van het tropisch regenwoud een zaak van levensbelang is.

De universiteit stemt in het algemeen in met de beleidsvoornemens, maar heeft nog commentaar op enkele punten.

Over het beleid ten aanzien van de tropische hardhouthandel zegt de universiteit dat het voornemen om de houtimport te beperken tot herkomsten (landen/-regio's) met een actief op bosbeleid, duurzame productie en natuurbescherming gerichte politiek eerder geëffectueerd moet worden dan in 1995. Dit zou met directe ingang of op z'n laatst in 1991 moeten gebeuren.

Met betrekking tot het onderzoek bepleit de universiteit een concrete invulling van prioriteiten en een versterking van onderzoek op de volgende terreinen: inventarisatie van soortenrijkdom; het economisch potentieel van bosbijproducten; het opzetten of versterken van genenbanken en fundamenteel houtonderzoek («lesser known species»).

Tenslotte wijst de universiteit op de rol die Nederlandse universiteiten kunnen spelen bij opleidingen in tropische botanie, bosbouw en houtanatomie/technologie.

14. WWF Wereldnatuurfonds

Het Fonds is verheugd dat de regering de problematiek van het tropisch regenwoud op het hoogste beleidsniveau wil aanpakken. Het Fonds geeft zelf ook prioriteit aan het behoud en duurzaam gebruik van het regenwoud en besteedt jaarlijks meer dan f 40 miljoen aan regenwoudprojecten.

Het Fonds sluit zich aan bij de reactie van de Stichting IUCN-ledencontact, maar vraagt voor enkele punten nog apart aandacht.

Op het punt van de uitvoerbaarheid vindt het Fonds de voornemens te vrijblijvend. Ten behoeve van de houtgebruiksdoelstelling is regelgeving, controle en keurmerking noodzakelijk. Bovendien moeten ook tijdsdoelstellingen worden gesteld voor de invoer van landbouwproducten uit regenwoud-gebieden en de activiteiten van bedrijven met negatieve gevolgen voor het tropisch regenwoud.

Met betrekking tot de natuurbeschermingsaspecten merkt het Fonds op dat deze in het regeringsstandpunt slechts een ondergeschikte rol spelen. Nederlandse overheidssteun voor het onderbrengen van primair tropisch regenwoud in reservaten is onontbeerlijk. Ook dient er geld te worden gereserveerd voor het natuurbeheer in het tropisch regenwoud. Het Fonds vindt dat de rol van de NGO's en de internationale natuurbeschermingsorganisatie's als b.v. IUCN en WWF wordt onderbelicht. Verder wordt gewezen op onvolkomenheden in het aangeven van de ligging van de tropische regenwouden.

Over de financiering en de personele invulling zegt het Fonds dat er ook bij andere ministeries (dan dat van Ontwikkelingssamenwerking) belangrijke verantwoordelijkheden liggen en dat alle betrokkenheden specifiek dienen te worden begroot. Onbegrijpelijk is het opvoeren van de benodigde menskracht als p.m. post.

Tenslotte dringt het Fonds aan op het aangeven van een verdeling van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget over de aride bossen en de tropische regenwouden en op duidelijkheid over de handelwijze bij landen die buiten het huidige landenprogramma vallen.

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Buitenlandse Zaken alsmede de Staatssecretaris van Economische Zaken

Uitgave: SDU Uitgeverij Plantijnstraat
Druk: SDU Grafische Bedrijven
ISBN: 90 399 00086
ISSN: 0921 – 7371
NUGI: 693
Bestelling: 070 – 3 789 880 of via de boekhandel
Order: 110016