

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1999-2000

7 maart 2000

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw Veerle Heeren en de heer Gerald Kindermans c.s. –
houdende wijziging van artikel 90bis van het bosdecreet van 13 juni 1990

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 90bis, vierde lid, van het bosdecreet bepaalt dat er bij ontbossing gecompenseerd moet worden. Met het oog op het behoud van de beboste oppervlakte in Vlaanderen is dat ongetwijfeld een lovenswaardig streven.

De concrete toepassing van die bepaling, zoals vastgelegd in het besluit van de Vlaamse regering van 26 november 1999, laat evenwel geen onderscheid toe afhankelijk van de andere bestemming of het andere gebruik van het te ontbossen terrein. Dat leidt ertoe dat de kostprijs van de bouwgronden, waarvan de stijging gedurende de tweede helft van de jaren '90 schrikwekkende proporties heeft aangenomen, extra verzaagd wordt met een "boete" van 120 fr/m².

De nefaste gevolgen van de sterke stijging van de bouwgrondprijzen voor de huisvestingssector en de bouwsector werden al vanuit diverse hoeken aangeklaagd (de Vlaamse Confederatie van de Bouwsector, de KBC, het Vlaams Woningfonds, enzoverder). In sommige regio's in Vlaanderen is de kostprijs van bouwgronden in enkele jaren tijd zelfs meer dan verdubbeld. Wat stellen we nu vast? Dat die exorbitante stijging zich precies het sterkst heeft afgetekend in de meest groene regio's van het land, m.n. Limburg en de Antwerpse Kempen. De reden hiervoor ligt voor de hand: de woonbehoeftenstudies hebben duidelijk uitgewezen dat precies in die regio's het bestaande woningpatrimonium ontoereikend is om via een sanerings- en renovatiebeleid in de woonbehoeften in de nabije toekomst te voorzien.

Zo bepaalt de door de Vlaamse regering uitgeschreven woonbehoeftestudie bv. dat tot 2010 in het arrondissement Maaseik het bestaande woningpatrimonium nog met 33 % moet worden uitgebreid, gezien de demografische evolutie en de gezinsverdunding. Tegelijkertijd is dat één van de meest beboste regio's van Vlaanderen. De recente studie van de KBC kwam tot de vaststelling dat de grondprijzen in dat arrondissement de laatste jaren het snelst stijgen van heel Vlaanderen. De huidige regeling voor compensatie bij ontbossing zal die evolutie alleen nog versterken. Nu is het al voor de kleine tweeverdieners vrijwel onmogelijk geworden om nog een eigen woning te realiseren, niet zozeer wegens de kostprijs van een nieuwe woning, maar wegens de onbetaalbaarheid van de bouwgronden.

Het is dan ook meer dan aangewezen dat de huidige compensatieregeling sociaal wordt bijgestuurd, zodat de eigendomsverwerving met het oog op de realisatie van de eigen woning nog betaalbaar blijft. Die sociale correctie is des te meer noodzakelijk voor de sociale huisvesting. De huidige ongeënuanceerde compensatieregeling heeft nefaste gevolgen voor de sociale huur- en kooprijzen.

Anderzijds kan worden gesteld dat wie zich een tweede woning kan veroorloven, redelijkerwijze ook wel over voldoende financiële middelen zal beschikken om een behoorlijke bosbehoudsbijdrage te vergoeden. Hetzelfde geldt voor bouwpromotoren die wooncomplexen ontwikkelen vanuit louter winst oogmerk. Bijgevolg mag de mogelijkheid niet uitgesloten worden om de sociale bijsturing naar gelang van de woonbehoeften in tweede orde af te remmen afhankelijk van het eigendomsstatuut van de vergunningsaanvrager.

Ook inzake de ontwikkeling van industriële activiteiten heeft de huidige invulling van de compensatieregeling destructieve implicaties. Ontbossing met het oog op industriële activiteiten situeert zich op het eerste gezicht op een ander niveau dan de problematiek van de huisvesting van gezinnen, maar tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat momenteel, door het ontbreken van voldoende terreinen om tot herbebossing over te gaan en de hoogte van de compenserende bosbehoudsbijdrage, bepaalde regio's in Vlaanderen in de strijd voor het aantrekken van nieuwe bedrijvigheden door dit regulerende overheidsoptreden economisch uit de markt geprijsd worden, waardoor een concurrentievervalsing veroorzaakt wordt. De huidige regeling heeft op termijn een vernietigend effect voor de werkgelegenheid. Anderzijds zou men kunnen argumenteren dat die kosten voor de betrokken bedrijven fiscaal aftrekbaar zijn. Bijgevolg lijkt een bijdrageregeling die enerzijds niet marktderegulerend werkt en die anderzijds rekening houdt met de fiscale recuperatiemogelijkheden, aangewezen.

Men tracht de huidige ongedifferentieerde regelgeving terzake te verdedigen met het argument dat men de regelgeving eenvoudig wil houden en dat een differentiatie de toepassing van het bewuste artikel te ingewikkeld zou maken. Nochtans is, wat dit aspect van implementatie betreft, de oplossing tamelijk voor de hand liggend: het gemeentebestuur kan in zijn adviesaanvraag bij de bouwvergunning gemakkelijk attesteren of de bouw aanvraag betrekking heeft op een eerste eigen woning of op een sociale huisvestingsproject. Dat vereist geen loodzware administratie. Uit de aard van de bouwvergunningsaanvraag zal anderzijds voldoen-

de blijken wanneer het een bedrijfsactiviteit betreft in een daartoe bestemde zone.

Een tweede vaststelling bij de huidige compensatieregeling is het ongenueanceerde karakter ervan. Door de huidige regelgeving wordt aan de ontbossing in geheel Vlaanderen overal een zelfde gewicht toegekend. De indieners zijn evenwel de mening toegedaan dat de ecologische gevolgen totaal uiteenlopend zijn in het geval waarbij men in een gemeente de laatste hectare bos rooit, vergeleken met de rooing van eenzelfde oppervlakte bos in een gemeente met een bosareaal van meer dan 1200 ha. Nochtans is de sanctionering niet gerelateerd aan de bosindex in de betrokken gemeente of regio. Aangezien van iedere gemeente de bosindex bekend is, of in ieder geval na de invoering van het aangekondigde GIS-systeem tot op perceelsniveau bekend zal zijn, is het perfect mogelijk zonder al te veel administratieve rompslomp een wiskundige formule uit te werken waarmee bij de bepaling van de bosbehoudsbijdrage rekening kan worden gehouden. Anderzijds mag de administratieve eenvoud ook geen alibi zijn voor een gebrek aan gedifferentieerde benadering, juist met het oog op de mogelijke belangrijke financiële implicaties ervan. Velen zijn vandaag de mening toegedaan dat het huidige besluit van de Vlaamse regering van 26 november 1999 er uiteindelijk toe zal leiden dat Limburg en de Antwerpse Kempen de herbebossing van Vlaanderen zullen betalen. Indien men er zich rekenschap van geeft dat Limburg 30 % van het Vlaamse bosareaal bezit en slechts een aandeel heeft van 18 % in de totale oppervlakte van Vlaanderen ligt de conclusie nogal voor de hand dat Limburg een onevenredig groot aandeel zal moeten dragen in het daartoe opgerichte compensatiefonds.

Bovendien stellen we vast dat in de meest bosrijke regio's van het land de diensten van de afdeling Bos en Groen van Aminal aanklagen dat er te weinig ruimte overblijft om tot een compenserende herbebossing in het kader van het decreet over te gaan. M.a.w. in die regio's is de ogenschijnlijke alternatieve keuze tussen het betalen van een bosbehoudsbijdrage of het overgaan tot gecompenseerde herbebossing niet realistisch. Bijgevolg worden die regio's dubbel gestraft : enerzijds is statistisch gezien de kans dat men geconfronteerd wordt met de toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 26 november 1999 er veel groter en anderzijds is de keuzemogelijkheid en de kans om tot minder kostbare herbebossing over te gaan er dramatischer geringer. Terzake is een relatering t.a.v. de bosindex niet meer dan billijk.

De verplichting tot compenserende herbebossing kan eigenlijk niet worden opgelegd zonder hiervoor voldoende mogelijkheden te bieden. Van de Vlaamse overheid kan worden verwacht dat zij voldoende gronden ter beschikking stelt waardoor de ontbosser ook over een gewaarborgde alternatieve keuze beschikt op hetzij te herbebossen hetzij de bosbehoudsbijdrage te betalen. Zolang die keuzevrijheid niet gewaarborgd is, blijft het decreet discriminerend. In deze context moet ook gewezen worden op het billijkheidsprincipe : de keuze tussen de twee alternatieve vormen van compensatie, herbebossing dan wel een financiële bijdrage, moet evenredig zijn. Studies hebben uitgewezen dat de kostprijs van een herbebossing in eigen beheer om en bij de 25 fr/m² ligt. Indien de terreinen nog moeten worden verworven, een bebossingsplan moet worden opgesteld en een monitoring gedurende 5 jaar wordt ingebouwd, mag de kostprijs op ongeveer het dubbele daarvan worden geraamd. Dat vormt een schrille tegenstelling met de huidige bosbehoudsbijdrage van 120 fr/m².

Aangaande de bepaling van de te compenseren oppervlakte wordt tevens vastgesteld dat er in praktijk uiteenlopende interpretaties gangbaar zijn. Uitgangspunt van het decreet was dat de te ontbossen oppervlakte moest worden gecompenseerd. De indieners stellen evenwel vast dat de afdeling Bos en Groen naar aanleiding van concrete dossiers soms een totaal andere invulling geeft. Los van de onduidelijkheid die er thans bestaat over de interpretatie van de begrippen 'bos' en 'ontbossing', waarvoor de minister op korte termijn duidelijkheid heeft beloofd door de invoering van een GIS-systeem tot op het perceelsniveau, wordt er vastgesteld dat indien de betrokken afdeling de mening toegedaan is dat de niet te ontbossen oppervlakte van een perceel te gering is om nog van een bos te kunnen spreken, er compensatie geëist wordt voor heel het perceel, ondanks het feit dat een deel van de bebossing behouden blijft. Dergelijke interpretaties leiden tot willekeur en gaan de bepalingen van het decreet te buiten. Dat is een onvermijdelijk gevolg van de vaagheid van de definities, zoals opgenomen in hoofdstuk I van het Bosdecreet, het ontbreken van een minimumoppervlaktebepaling van wat onder een bos moet worden verstaan en zelfs het ontbreken van een goede omschrijving wat al dan niet een boom is. Het is dan ook menselijkerwijze zeer begrijpelijk dat de diverse ambtenaren op uiteenlopende wijze invulling geven aan het decreet, maar zodra dat leidt tot een ongelijke behandeling van de burgers, wordt die praktijk onaanvaardbaar. Rechtszekerheid is hier vaak ver te zoeken. Nochtans heeft de burger daar recht op.

Een andere sluipende discriminatie die veroorzaakt wordt door de huidige toepassing van de compensatieregeling, is dat de bosbehoudsbijdrage geenszins gerelateerd is aan de opbrengstwaarde van de ontbossing. Alhoewel de minister ervan uitgaat dat bosbouw in Vlaanderen niet winstgevend is, is het rooien van eiken en acacia's nog altijd beduidend lucratiever dan de opbrengst van minderwaardig dennenhout of van jonge spontane bebossing. Zelfs indien de bosbouw geen winstgevende activiteit zou zijn, dan nog kan in het geval dat de opstand van het perceel hoofdzakelijk bestaat uit oude eiken en acacia's, een belangrijk deel van de bosbehoudsbijdrage gerecupereerd worden, terwijl in het geval van een begroeiing met minderwaardig dennenhout, de ontbossing en de rooiing vaak nog extra kosten met zich meebrengen. Toevalligerwijze zijn het weer precies de meest beboste regio's die gemiddeld een opstand hebben die minder waard is. Thans ramen de ambtenaren van Bos en Groen voor openbare besturen ook al de opbrengstwaarde bij verkopen van ontbossingen. Eenzelfde regeling moet ook kunnen worden toegepast binnen de compensatieregeling.

In deze context is het ook belangrijk op te merken dat het huidige uitvoeringsbesluit – hoe onwaarschijnlijk ook – nefaste milieuconsequenties heeft. Omdat bv. de jonge spontane bebossing niet uitgesloten is van de compensatieregeling, hebben we in de praktijk al moeten vaststellen dat sommige eigenaars sinds het uitvoeringsbesluit alle jonge spontane begroeiing van hun terreinen verwijderd hebben, juist om op termijn de hoge bijdragen te kunnen ontwijken. Dat kan toch geenszins de bedoeling geweest zijn van de decreetgever. Bovendien moeten we vaststellen dat door een gebrek aan geschikte terreinen om te herbebossen een aantal waardevolle andere natuurverschijningsvormen bedreigd worden door bosbouw (bv. open landschapstypes zoals natte gebieden, heide, duinen, enzoverder)

In het bovenvermelde uitvoeringsbesluit werd geen overgangsregeling bepaald. Het scharnier in dat besluit is het ogenblik van het verlenen van de bouwvergunning. Indien men er evenwel rekening mee houdt dat in sommige provincies de gemiddelde doorlooptijd voor een bouwvergunningsaanvraag ruim 7 maanden bedraagt, betekent dit dat men heel wat kandidaatbouwers aanzienlijke meerkosten heeft opgelegd waar ze geen rekening mee hadden gehouden of zelfs kunnen houden. Het zou dan ook veel billijker zijn geweest om de regelgeving slechts toe te passen voor nieuwe bouwaanvragen, waardoor de aanvragers voldoende

de rekening kunnen houden met de mogelijke financiële implicaties van hun bouwaanvraag.

Tot slot zijn de indieners de mening toegedaan dat, juist met het oog op de aberante gevolgen van het betwiste uitvoeringsbesluit, na de wijziging van artikel 90bis van het decreet, er zeer dringend een nieuw hierop geënt uitvoeringsbesluit vanwege de Vlaamse regering nodig is, dat met terugwerkende kracht de huidige nefaste gevolgen van zijn voorganger tenietdoet.

Met dit voorstel wensen de indieners in generlei opzicht afbreuk te doen aan het principe van de compensatie voor ontbossing. Het voorstel strekt er wel toe enerzijds aan de huidige implementatie van artikel 90bis van het bosdecreet een meer sociale dimensie te verlenen en anderzijds de impliciete regionale discriminatie die er thans uit voortvloeit te milderen. Bovendien beoogt het de ongewilde nefaste ecologische gevolgen ervan op te heffen.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit voorstel van decreet brengt alleen een wijziging aan in het vierde lid van artikel 90bis van het bosdecreet. Meer bepaald wordt de bepaling dat de compensatie evenredig dient te zijn, geschrapt, aangezien zij voor de Raad van State aanleiding is om te concluderen dat alleen een compensatie gelijk aan de concreet te ontbossen oppervlakte, mogelijk is zonder mogelijkheid tot differentiatie. Om de redenen, zoals vermeld in de toelichting, wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid voor de Vlaamse regering opgenomen om bij de uitwerking van de compensatieregeling voldoende differentiatie in te bouwen waarbij rekening wordt gehouden met de sociale context en met de regionale verscheidenheid van de problematiek.

Zo wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden tot differentiatie afhankelijk van de oppervlakte van het te ontbossen perceel, de andere bestemming of het andere gebruik van het te ontbossen

terrein, de bosindex van de gemeente waarin het te ontbossen perceel gelegen is, en de opbrengstwaarde van de ontbossing.

Tevens wordt bepaald dat het Vlaamse Gewest voldoende oppervlakte voor compenserende herbebossing in groengebieden, parkgebieden, buffergebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden beschikbaar moet stellen om de aanvrager voldoende keuzemogelijkheid tussen een financiële compensatie dan wel een herbebossing op andere gronden te garanderen. Desnoods kan het Vlaamse Gewest, bij gebrek aan voldoende eigen gronden, hiervoor overeenkomsten aangaan met derden.

Veerle HEEREN

Gerald KINDERMANS

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

In artikel 90bis van het bosdecreet van 13 juni 1990, laatst gewijzigd bij decreet van 18 mei 1999, wordt het vierde lid vervangen door wat volgt :

"Met het oog op het behoud van het bosareaal, bepaalt de Vlaamse regering de wijze waarop de ontbossing gecompenseerd wordt. De compensatie houdt rekening met de oppervlakte van het te ontbossen perceel, de andere bestemming of het andere gebruik van het te ontbossen terrein, de bosindex van de gemeente waarin het te ontbossen terrein gelegen is en de opbrengstwaarde van de ontbossing.

De Vlaamse regering kan de voorwaarden bepalen waaronder de spontane bebossing van deze compensatiemaatregel vrijgesteld wordt.

Voor bossen die een habitat vormen in het kader van de Europese richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora kan de compensatiemaatregel maximaal tweemaal zo groot zijn.

Compensatie kan alleen geschieden in daartoe bestemde gebieden, namelijk groengebieden, parkgebieden, buffergebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden. De Vlaamse regering garandeert een voldoende aanbod van terreinen waarop deze compensatie geschiedt. Zij kan hiertoe overeenkomsten sluiten met derden."

Veerle HEEREN

Gerald KINDERMANS

Riet VAN CLEUVENBERGEN

Eddy SCHUERMANS
