



Vlaams
Parlement

ingediend op **976** (2016-2017) – Nr. 1
14 november 2016 (2016-2017)

Voorstel van resolutie

van Elisabeth Meuleman, Bruno Tobback, Björn Rzoska en
Joris Vandenbroucke

betreffende de compensatieplicht bij ontbossing

TOELICHTING

Situering van de boscompensatieregeling

Vlaanderen is één van meest bosarme regio's in Europa. De boswijzer bakent een oppervlakte van 185.547 hectare (ha) af als bos¹. Dit komt overeen met 13,7% van de totale oppervlakte. Daarmee scoort Vlaanderen bijna driemaal slechter dan het Europese gemiddelde (35%)². Niet alleen is Vlaanderen slecht bedeed met bossen, is er een sterke ongelijke ruimtelijke spreiding, de bossen zijn ook erg versnipperd: Vlaanderen is duizenden bossen rijk, helaas telt ze maar een handvol grote boscomplexen zoals het Zoniënwoud of het Nationaal Park Hoge Kempen. De meeste bossen zijn niet groter dan 5 ha (oppervlakte kleiner dan het Gentse Citadelpark)^{3 4}.

Om die laatste bosrelicten te behouden geldt er in principe een ontbossingsverbod, dat is vastgelegd in het Bosdecreet van 1990. Enkel met een vergunning of ontheffing is het mogelijk om een bos te kappen. Anders dan in het Natuurdecreet is er in het Bosdecreet een compensatiemechanisme gekoppeld aan de 'no net loss'-doelstelling. Ontbossers moeten het gekapte bos compenseren door ofwel zelf elders een nieuw bos aan te planten ofwel een compensatiebedrag – de bosbehoudbijdrage – te storten in het zogenaamde Boscompensatiefonds. Zo moet worden vermeden dat nog meer bosareaal verdwijnt.

Verslag van het Rekenhof – Ontbossing en compensatie

Op 27 april 2016 publiceerde het Rekenhof het verslag 'Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds'⁵.

Het rapport concludeert dat in de periode 2000-2014 in totaal een vergunning of ontheffing voor ontbossing afgeleverd wordt voor 3421 ha (230 ha/ja):

- 455 ha werd vrijgesteld van compensatieplicht (1341 dossiers);
- 1520 ha diende herbebost te worden in natura (1566 dossiers);
- 2340 ha werd via een financiële vergoeding gecompenseerd (10.193 dossiers).

Wat opvalt is dat de groep die kiest voor een financiële compensatie aanmerkelijk groter is dan de groep die kiest voor een compensatie in natura. Naar oppervlakte wordt 60% financieel gecompenseerd.

Compensatie in natura

Herbebossing in natura gebeurt in 64% van de dossiers op eigen terrein, 24% gebeurt door een derde en in 12% van de dossiers is het een combinatie van beiden. Van de gecontroleerde herbebossingsprojecten bleek 74% in orde, 24% had een slecht resultaat. Het oordeel van het Rekenhof is dat de compensatieplicht in natura uitgevoerd wordt, maar niet in alle gevallen leidt tot een goed resultaat, hoewel het voorstel bosbouwtechnisch werd goedgekeurd bij de vergunningaanvraag.

¹ Rekening houdend met het feit dat de Boswijzer een foutenmarge heeft van 15.000 ha.

² EEA. 2010. The European Environment state and outlook 2010. Land use.

³ Mens en Ruimte. 1997. De gewenste bosstructuur voor Vlaanderen. Visievorming, selectie en globale afbakening/differentiatie voor de gebieden of elementen op schaal 1/50.000 door de overheidssector 'Bosbouw'. In opdracht van AMINAL (het voormalige Agentschap voor Natuur en Bos).

⁴ 70% van de boscomplexen is kleiner dan 10 ha, 50% kleiner dan 5 ha en 14% is zelfs kleiner dan 1 ha.

⁵ Rekenhof. 2016. Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement (Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 37-D).

Het Boscompensatiefonds en de bebossingsopdracht

De belangrijkste bemerking in het verslag is de vaststelling dat er een ernstige achterstand is in de compenserende bebossing die gekoppeld is aan het Boscompensatiefonds. Het verslag van het Rekenhof inzake ontbossing en compensatie concludeert dat: "In de periode 2002-2014 registreerde het Bossencompensatiefonds 46,9 miljoen ontvangsten. Tot nog toe werd daarvan 25,5 miljoen euro (54,4%) gebruikt om 704 ha terreinen voor herbebossing aan te kopen, dat is 30% van de bebossingsopdracht. Aangezien al 54,4% van het fonds is aangewend voor aankoop en gesubsidieerde aankopen, zal het beschikbare saldo ruim onvoldoende zijn om de bebossingsopdracht volledig uit te voeren. Van de terreinen gekocht door het Vlaams Gewest was bij het afsluiten van de audit 348 ha (54,6%) effectief bebost, hoewel de exacte bebossingsgraad niet precies kan worden vastgesteld⁶.". Rekening houdend met dit laatste cijfer daalt de uitvoering van de bebossingsopdracht tot 15%.

In navolging van de doorlichting van het boscompensatiemechanisme door het Rekenhof gaf de Vlaamse Regering op 7 juni haar principiële goedkeuring om de basisbosbehoudsbijdrage op te trekken tot 3,5 euro/m² en een gedifferentieerde ecologische compensatiefactor in te voeren (een factor 1 tot 3). De maximale bosbehoudsbijdrage in dit voorstel bedraagt 10,5 euro/m² (factor 3). In het ontwerpbesluit wordt niet voorzien in een indexering van het bedrag. Ondanks de eerste principiële goedkeuring in juni, werd medio oktober nog geen verder gevolg gegeven aan dit ontwerpbesluit.

Verwerving van gronden voor bebossing

Het rapport benoemt verschillende knelpunten die de verwerving van gronden met middelen van het Bossencompensatiefonds bemoeilijken: "de hoge gronddruk, de uitsluiting van gronden in herbevestigd agrarisch gebied, het voorafgaandelijk akkoord met eventuele pachters, het gebrek aan een overeenkomst met de Vlaamse Belastingdienst over de uitvoering van schattingen, de beperkte machtiging om middelen van het fonds aan te wenden vanwege de impact op het ESR-saldo, lopende discussies in het kader van ruimtelijke planningsprocessen of van de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen⁷."

Een belangrijke beperking is artikel 4 van het besluit dat de ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing regelt. Dit artikel stelt dat gronden voor bebossing uitgevoerd moeten worden op gronden met een planologische bestemming groengebied, natuurontwikkelingsgebied, parkgebied, buffergebied, bosgebied, bosuitbreidingsgebied, agrarisch gebied in de ruime zin, recreatiegebied, gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen of de met al deze gebieden vergelijkbare gebieden, aangeduid op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen. Deze beperking, samen met het feit dat de planologische procedures om nieuwe natuur- en bosgebieden aan te duiden op kaart eindeloze vertraging oplopen, zorgt ervoor dat heel wat potentiële gronden niet in aanmerking komen voor compensatiebossen. Dit is ook in strijd met de ruimteboekhouding zoals die is afgesproken in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Veel van die percelen hebben immers al natuurwaarden of -potenties en zijn niet verenigbaar met bebossingsprojecten. Daardoor zijn veel van die percelen niet geschikt voor bebossing, waardoor het areaal voor potentiële bebossing verder inkrimpt.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

Dataverwerking, monitoring en handhaving van de boscompensatieregeling

Ook met betrekking tot de monitoring en handhaving van de boscompensatieregeling heeft het Rekenhof heel wat vragen. Een goede afhandeling van de dossiers bij het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) zou een kwestie zijn van het persoonlijk engagement van de ambtenaren:

- invoer in ontbossingsdatabank gebeurt onvoldoende nauwgezet, waardoor de opvolging en monitoring moeilijk verloopt;
- het is onmogelijk om een rechtstreeks rapport uit de databank te trekken, waardoor een evaluatie van het algemeen beleid praktisch onmogelijk is;
- er zijn geen kwaliteitsaudits om na te gaan of het principiële ontbossingsverbod nageleefd wordt;
- het ontbreekt aan standaardprocedures (bijvoorbeeld in de beoordeling van woonparken);
- bij de advisering over een ontheffing op het kapverbod beschikken de ANB-medewerkers niet altijd over alle relevante informatie, zoals plaatselijke ruimtelijke plannen. (...) De dossiergegevens worden onvoldoende nauwgezet geregistreerd en gecontroleerd in de ontbossingsdatabank. Het risico dat burgers ontbossen zonder vergunning blijft reëel en moeilijk beheersbaar voor kleine, sluipende ontbossingen;
- of de verschuldigde bosbehoudsbijdragen ook werden betaald, kan niet met zekerheid worden gesteld;
- het ontbreekt aan een gestandaardiseerd beoordelingskader om in beroep te gaan in geval van een afwijkende of onvolledige beslissing van de vergunningsverlener.

Opvolging afspraken plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen

Van de 185.547 ha die Vlaanderen rijk is, heeft slechts 114.030 ha een goede juridische bescherming: die bossen liggen in bos-, bosuitbreidings-, natuur-, buffer-, groen- of parkgebied. 63.273 ha heeft een zogenaamde zonevreemde bestemming⁸. Dit zijn bossen die op gronden staan die ruimtelijk een andere bestemming hebben dan natuur- of bosgebied (bedrijvigheid, woongebied, landbouwgebied enzovoort). De regelgeving met betrekking tot ontbossing van dit type bossen is een stuk soepeler, waardoor bossen in deze bestemmingen de facto veel bedreigder zijn dan de bossen in een groene bestemming. Een groot deel van die zonevreemde bossen ligt in landbouwgebied (18%), 8% van die bossen is gelegen in woongebied.

Van die bedreigde bossen behoort 20.811 ha tot de meest waardevolle bossen die we hebben in Vlaanderen. Dit wil zeggen dat ze hoog scoren op de volgende parameters:

- oppervlakte;
- biologische waardering;
- ouderdomsstructuur;
- ligging ten opzichte van de basislaag;
- ligging ten opzichte van de gewenste natuur- en bosstructuur;
- bosoppervlakte per inwoner van de gemeente.

De meeste van die bossen liggen in landbouwgebied, gevolgd door woonparken en verblijfsrecreatiegebieden.

Voor 12.493 ha oordeelde het Agentschap voor Natuur en Bos dat een proactieve bescherming via een bestemmingswijziging dringend noodzakelijk is. In het kader daarvan engageerde de Vlaamse Regering zich al in het regeerakkoord 2009-2014 om een oplossing te voorzien voor de zonevreemde bossen. Voor de overige

⁸ Gebaseerd op studie van Grontmij in opdracht van het Agentschap voor Natuur en Bos, op basis van de Boswijzer versie 2011.

7671 ha van de meest kwetsbare zonevreemde bossen oordeelde het agentschap dat er werk moet worden gemaakt van een reactieve gebiedsgerichte aanpak op lokaal niveau in de vorm van een omzendbrief. Hier is nog steeds geen gevolg aan gegeven.

In juni 2016 gaf de Vlaamse Regering een principiële goedkeuring aan een ontwerpbesluit die 12.493 ha van de meest kwetsbare bedreigde bossen een betere bescherming moet geven. Voor deze bossen geldt een ontbossingsverbod dat alleen door de Vlaamse Regering kan worden opgeheven. Deze verhoogde bescherming gaat echter pas in op het moment dat het openbaar onderzoek van start gaat. Medio oktober 2016 is dit nog steeds niet het geval. Zelfs de meest kwetsbare ruimtelijk bedreigde bossen zijn dus nog steeds bedreigd.

Projectoproepen

Het verslag van het Rekenhof stelt verder vast dat er een groot verschil zit in quotering van de projectoproepen tussen de verschillende provincies als gevolg van het feit dat de beoordelingscriteria meermaals wijzigden en de soms vage omschrijvingen in de beoordelingsrichtlijnen. Op basis van een bevraging van de lokale overheden werden een aantal knelpunten gedetecteerd die ertoe leiden dat er slechts een beperkt aantal projectaanvragen worden ingediend:

- door de hoge gronddruk zijn weinig gronden beschikbaar voor bebossing (zie ook de bemerkingen bij 'Verwerving van gronden voor bebossing');
- het subsidieplafond van 2,5 euro/m² is ontoereikend om aankoop- en bebossingsprojecten te realiseren, lokale overheden moeten zelf instaan voor een substantieel deel van de financiële inbreng, de zogenaamde restfinanciering;
- de termijn voor het indienen van projectvoorstellen is te kort (de termijn is ondertussen verlengd tot vier maanden).

Het budget voor de projectoproepen werd in 2015 gehalveerd tot 500.000 euro.

Aanbevelingen van het Rekenhof voor ontbossing en compensatie

Het rapport mondde uit in 11 concrete aanbevelingen:

1. rekening houdend met het principiële ontbossingsverbod, dient de minister te onderzoeken of zich geen bijkomende of verdergaande maatregelen opdringen om tot een daadwerkelijke compensatie van ontbossingen te komen. Verschillende pistes zijn mogelijk, bijvoorbeeld de verdere beperking van de ontbossingsmogelijkheden (bijvoorbeeld beperken van de decretale uitzonderingsgronden) of een aanpassing van de compensatieregeling, bijvoorbeeld bevoordelen van compensatie in natura ten opzichte van de financiële compensatie, ingrijpen op de compensatiefactor of het bedrag van de bijdrage, aanpassen van de subsidiëring van de doelgroepen enzovoort;
2. de minister moet werk maken van de knelpunten in de aankoopdossiers en toezien op de implementatie van het actieplan in uitvoering van de evaluatie door het ANB van de aankopen;
3. de minister dient, rekening houdend met de knelpunten die uit de bevraging van de lokale besturen naar voren kwamen, een reglementair kader uit te werken voor de toekomstige projectoproepen, met ontvankelijkheidsvoorwaarden en beoordelingscriteria, die een uniforme beoordeling van ingediende projecten garanderen;
4. de minister dient te onderzoeken of een afwijking mogelijk is voor de plafonnering van de te gebruiken middelen van het Bossencompensatiefonds;
5. de minister dient de omzendbrief over de toplaag zonevreemde bossen uit te vaardigen. Aanbevelingen voor het ANB;
6. het ANB moet een uniforme advisering van de aanvragen waarborgen. Het is wenselijk een beoordelingskader op te maken voor het instellen van hoger beroep als de vergunningverlener het ANB-advies niet naleeft;

7. het ANB dient de kwaliteitsaudits op de naleving van de interne richtlijnen te reactiveren;
8. de dossiergegevens dienen volledig en juist geregistreerd, intern uitgewisseld, afgestemd en gecontroleerd te worden binnen het ANB, zodat er meer zekerheid is dat de compensatieplicht steeds en volledig wordt uitgevoerd. Een koppeling tussen de Ontbossingsdatabank en de boekhouding (OraFin-boekhoudsysteem) is wenselijk met het oog op een correcte gegevensuitwisseling;
9. het ANB dient het administratieve proces bij de verwerking van de financiële compensatievoorstellen te uniformiseren, rekening houdend met het principe van duidelijke functiescheiding en met een vorm van eerstelijnscontrole;
10. het ANB dient de uitvoering van de compensatie in natura tijdig te controleren en, met het oog op de controle na vijf jaar, te attesteren;
11. het ANB dient de databanken voor de aankoop van gronden, de registratie van het patrimonium en de opvolging van de beheerwerken zoveel mogelijk af te stemmen of te integreren, zodat het goed zicht heeft op de stand van de aankopen van gronden en van de bebossing ervan. Het ANB moet kwaliteitscontroles uitvoeren op de data-invoer in deze databanken.

Elisabeth MEULEMAN
Bruno TOBBACK
Björn RZOSKA
Joris VANDENBROUCKE

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- rekening houdend met:
 - 1° het verslag van het Rekenhof 'Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossingen werking van het Bossencompensatiefonds', ingediend op 11 mei 2016;
 - 2° het verslag van de gedachtewisseling van 24 mei 2016 over het betreffende verslag van het Rekenhof in het Vlaams Parlement;
 - 3° het voorontwerp van besluit tot vastlegging van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing van 7 juli 2016;
 - 4° het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) over het besluit Bosbehoudsbijdrage en procedure ontbossen ruimtelijk bedreigde bossen van 15 september 2016;
- vraagt de Vlaamse Regering werk te maken van:
 - 1° verdere beperking van de ontbossingsmogelijkheden, door een versnelde uitvoering van de definitieve vastlegging van de kaart van de top laag met meest kwetsbare zonevreemde bossen en het uitvaardigen van de omzendbrief gericht aan de lokale overheden, in het kader van de reactieve aanpak van de bescherming van de zonevreemde bossen;
 - 2° bijkomende en verdergaande maatregelen om tot een daadwerkelijke compensatie van ontbossing te komen door de boscompensatieregeling zo bij te sturen dat ze effectief leidt tot compenserende bebossing:
 - a) de compensatie in natura aantrekkelijker maken door begeleiding en ondersteuning te voorzien bij de verwerving van gronden en de bosaanplant en de vergunningsprocedure voor bebossingen vereenvoudigen tot één geïntegreerde vergunningsaanvraag;
 - b) de bosbehoudsbijdrage optrekken tot minimum een voldoende hoog niveau – gebaseerd op de huidige venale waarde van gronden in het buitengebied – zodanig dat het fonds zijn zogenaamde bebossingsopdracht kan uitvoeren (dit betreft zowel de kosten voor grondverwerving als de vereiste bebossing); en voorzien in een automatische indexering van de bosbehoudsbijdrage opdat deze marktconform blijft;
 - c) financiële steun voor boscompensatieprojecten uitgevoerd door lokale overheden, regionale landschappen, bosgroepen, terreinbeherende verenigingen of geëngageerde landeigenaars optrekken tot een marktconform niveau;
 - 3° het opstellen van een plan van aanpak om de mogelijkheden voor bebossing te vergroten:
 - a) een actieplan met een duidelijke tijdshorizon uitwerken dat de hoog opgelopen achterstand in boscompensatie wegwerkt en hiervoor voldoende capaciteit en middelen voorzien;
 - b) het vrijmaken van capaciteit en middelen zodat de bosuitbreidingsteams bij het Agentschap voor Natuur en Bos een nieuwe doorstart kunnen nemen;
 - c) de beperkingen met betrekking tot de ruimtelijke bestemming van bebossingsprojecten in artikel 4 van het besluit dat de ontbossing en ontheffing van de compenserende bebossing regelt opheffen, in overeenstemming met artikel 4, §3, van het Veldwetboek en de principes van de ruimteboekhouding in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen;

- 4° het opmaken van een reglementair kader voor toekomstige projectoproepen, met ontvankelijkheidsvoorwaarden en beoordelingscriteria die een uniforme beoordeling van projecten garanderen. Daaraan gekoppeld moet voorzien worden in een bebossingsbudget dat marktconform is;
- 5° een decretale verankering van de verplichting tot het opmaken van een jaarrapportage betreffende de voortgang en de werking van het Boscompensatiefonds in euro's en hectaren;
- 6° een stringenter controle en handavingskader voor de effectieve uitvoering van de compenserende bebossing. Indien hiervoor bijkomende middelen en capaciteit nodig zijn binnen het handavingsprogramma, dan moeten die worden voorzien;
- 7° een betere afhandeling van de boscompensatiedossiers door het Agentschap voor Natuur en Bos:
 - a) doorvoeren van een standaardisering en uniformisering van de adviesaanvragen aan het Agentschap voor Natuur en Bos. Opmaken van een beoordelingskader voor het instellen van een hoger beroep als de vergunningsverlenende overheid het advies van het agentschap niet volgt;
 - b) reactivatie van de kwaliteitsaudits op de naleving van de interne richtlijnen inzake het ontbossingsverbod en de derogatiemogelijkheden;
 - c) versneld werk maken van het project Radicaal Digitaal, met aandacht voor correcte en uniforme registratie van data zodanig dat uitwisseling, afstemming en controle van data mogelijk wordt;
 - d) uniformiseren van het administratief proces bij de verwerking van de financiële compensatievoorstellen, rekening houdend met het principe van duidelijke functiescheiding en met een eerstelijnscontrole.

Elisabeth MEULEMAN
Bruno TOBBACK
Björn RZOSKA
Joris VANDENBROUCKE