



Vlaams
Parlement

ingediend op **489** (2020-2021) – Nr. 1
14 oktober 2020 (2020-2021)

Voorstel van resolutie

van Mieke Schauvliege, Johan Danen en Chris Steenwegen

over de bescherming van ruimtelijk bedreigde bossen

TOELICHTING

Volgens de Boswijzer telt Vlaanderen 164.263 hectare bos. Daarvan heeft 114.030 hectare een goede juridische bescherming: die bossen liggen in bos-, bosuitbreidings-, natuur-, buffer-, groen- of parkgebied. Zo'n 50.000 hectare ligt in een gebied met niet-groene ruimtelijke bestemming zoals bedrijvigheid, woongebied en landbouwgebied.

1.1. Principiële bescherming voor alle Vlaamse bossen

1.1.1. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

"Art. 1.1.4. De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

(...)

Art. 4.2.1. Niemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen (...) 2° met bomen begroeide oppervlakten, vermeld in artikel 3, §1 en §2, van het bosdecreet van 13 juni 1990 ontbossen, zoals vermeld in artikel 4, 15°, van dat decreet.

(...)

Art. 4.3.1. (...) §2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

- 1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;
- 2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;
- 3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.

(...)

De Vlaamse Regering kan, thematisch of gebiedspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelings-types, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften."

1.1.2. Het Bosdecreet

Om de bosrelicten te beschermen besliste Vlaanderen al in 1990 om een ontbossingsverbod in te stellen: voortaan kon alleen met een vergunning voor ontbossing nog bos gerooid worden. Bossen zijn, ongeacht hun bestemming, in principe

beschermd. Zo staat in artikel 90bis, §1: "Ontbossing is verboden tenzij mits het bekomen van een omgevingsvergunning in toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening."

De wetgever stelt met andere woorden een principiële ontbossingsverbod, ongeacht de planologische bestemming. De logica daarachter zit vervat in de regelgeving rond de gewestplanning.¹ Ten tijde van het opstellen van het gewestplan kregen alleen bossen met een uitgesproken economische dimensie, namelijk bosgebieden waarin bos- en houtproductie overheersen, de bestemming 'bosgebied' (effen donkergroen). Bossen waar de functie van bos- en houtproductie niet overheerste, kregen in die logica een andere bestemming. De idee daarachter was dat naast de bestemming 'groengebieden', 'groene ruimten' een integraal deel uitmaken van de verschillende bestemmingen op de bestemmingsplannen. Bossen hebben vaak een uitgesproken verwevingsfunctie en komen ook voor in natuurgebied, recreatiegebied of landbouwgebied.

1.2. Afwijking van een principiële ontbossingsverbod

Dat principiële ontbossingsverbod betekent niet dat elk bos ook effectief beschermd is tegen kap. Artikel 90bis expliciteert dat in een aantal gevallen een omgevingsvergunning voor ontbossing verkregen kan worden.

Het Bosdecreet definieert het begrip ontbossen als: "iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven". Bij een ontbossing of een verkaveling die kan leiden tot ontbossing, moeten daarom de volgende principes worden gerespecteerd:

- wie zich niet kan beroepen op een decretale uitzondering (artikel 90bis van het Bosdecreet), moet eerst een individuele ontheffing van het ontbossingsverbod aan het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) vragen;
- de ontbosser of verkavelaar moet altijd over een omgevingsvergunning beschikken, behalve in enkele specifieke gevallen;
- de vergunningverlener – in principe de gemeente – moet vóór de aflevering van de vergunning een niet-bindend advies vragen aan het ANB;
- de vergunningverlener mag de vergunning alleen afleveren als de ontbossing wordt gecompenseerd, behalve als een sociale uitzonderingsmaatregel voor kleinere ontbossingen in woongebied van toepassing is.

Het Bosdecreet bepaalt enkele uitzonderingen op het principiële ontbossingsverbod:

- ontbossing met het oog op handelingen van algemeen belang;
- ontbossing of verkaveling in zones met de bestemming woon- of industriegebied;
- ontbossing met het oog op vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voor speciale beschermingszones (SBZ) of voor soorten.

In de overige gevallen is ontbossing principiële verboden, tenzij de administrateur-generaal van het ANB bij individueel besluit het verbod heeft opgeheven op basis van een individuele en beargumenteerde aanvraag.

Voor sommige ontbossingen is bovendien geen omgevingsvergunning nodig, alleen een melding. Dat is het geval bij:

- een ontbossing van spontane bebossingen, dat zijn bossen die van nature zijn ontstaan op braakliggende percelen, en van aanplantingen jonger dan twaalf jaar bij landbouwexploitaties, voor zover ze in agrarisch gebied liggen en in landbouwgebruik worden genomen binnen drie jaar na de ontbossing;
- ontbossingen in een natuurreservaat die in een beheerplan zijn opgenomen: het ANB adviseert over het beheerplan voor het wordt goedgekeurd.

¹ https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Gewestplan_KB_1972.pdf

Artikel 90bis, §1, van het Bosdecreet

"Ontbossing is verboden tenzij mits het bekomen van een omgevingsvergunning in toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening. Een omgevingsvergunning voor ontbossing of voor het verkavelen van gronden voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen kan niet worden verleend tenzij in de hierna vermelde gevallen:

- 1° ontbossing met het oog op handelingen van algemeen belang zoals bepaald in artikel 4.1.1, 5°, en artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 2° ontbossing of verkaveling in zones met de bestemmingen woongebied of industriegebied in de ruime zin;
- 3° ontbossing of verkaveling in zones die volgens de geldende plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen gelijk te stellen zijn met de bestemmingen woongebied of industriegebied in de ruime zin;
- 4° ontbossing van de uitvoerbare delen in een niet-vervallen vergunde verkaveling;
- 5° ontbossing in functie van vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, op voorwaarde dat die ontbossing opgenomen is in een beheerplan dat is goedgekeurd op grond van artikel 25, 43, §1, 43, §2, of 43, §3, van dit decreet of van artikel 34, §1, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu of opgenomen is in een natuurbeheerplan dat is goedgekeurd conform artikel 16octies van het voormelde decreet.

De omgevingsvergunning voor ontbossing of voor het verkavelen van gronden voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen wordt verleend na voorafgaand advies van het Agentschap. Het advies wordt verleend op verzoek van de vergunningverlenende overheid. Als het advies niet wordt verleend binnen dertig dagen, wordt het geacht gunstig te zijn.

Voor andere ontbossingen of voor andere verkavelingen in geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, dan deze genoemd in het eerste lid, kan de Vlaamse Regering, op individueel en op gemotiveerd verzoek van diegene die in aanmerking wenst te komen voor een vergunning tot ontbossen of een verkavelingsvergunning, de ontheffing toestaan van het verbod tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontbossing of voor het verkavelen van gronden voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, met inachtneming van de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening en na advies van het Agentschap. De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels inzake de ontheffing van dit verbod.

Het is voor eenieder, met behoud van de toepassing van artikel 91, §1 en §2, van dit decreet, verboden om een onwettige ontbossing in stand te houden in ruimtelijk kwetsbare gebieden als vermeld in artikel 1.1.2, 10°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009."

1.3. Uitzonderingen en ontheffingen op het ontbossingsverbod

1.3.1. De regel

Ontbossing is mogelijk, maar alleen bij uitzondering, dat is de essentie van artikel 90bis van het Bosdecreet. De verenigbaarheid met de bestemming is een van de beoordelingsgronden bij een vergunningsaanvraag, maar dat is niet het enige criterium. Met andere woorden, een planologische bestemming geeft een eigenaar geen bouwrecht.

Het is de vergunningverlener die bij elke aanvraag voor vergunning tot ontbossing, voorafgaand aan een niet-bindend advies van het ANB, een afweging moet maken tussen de ruimtelijke en landschaps-ecologische waarde van het boscomplex en de maatschappelijke relevantie van de geldende bestemming (cf. artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). De bossen in de bestemmingen waarvoor

via een uitzondering op het ontbossingsverbod (artikel 90bis van het Bosdecreet) een omgevingsvergunning tot ontbossing kan worden verkregen, zijn dus niet per definitie 'in afwachting van ontbossing'.

1.3.2. De praktijk

Uit het auditrapport Ontbossing en compensatie – Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds² dat het Rekenhof in 2016 publiceerde, en uit schriftelijke opvolgvragen van Elisabeth Meuleman en Mieke Schauvliege blijkt dat een ontbosser bijna altijd een vergunning krijgt om over te gaan tot ontbossing.

Hieronder staat een overzicht van de beschikbare gegevens voor de periode 2000-2019, waarin de belangrijkste conclusies worden samengevat.

- Er werd een totale oppervlakte van 4632 hectare gekapt met een stedenbouwkundige, verkavelings- of omgevingsvergunning (data tot midden 2020). Daarvan werd in totaal een oppervlakte van 1128 hectare gekapt op basis van een positieve ontheffingsbeslissing.
- In 95 procent van de gevallen leidt een vergunningsaanvraag voor ontbossing tot een gunstige omgevingsvergunning voor ontbossing.
- In 89 procent van de aangevraagde ontheffingen van het principieel ontbossingsverbod leverde de minister of het ANB een positieve ontheffingsbeslissing.
- Zelfs bij negatief ontbossingsadvies van het ANB worden er ontbossingsvergunningen afgeleverd.

Tabel 1. Aantal vergunningsaanvragen, ingediend in de periode 2000-2019

	Vergund en uitvoerbaar	Geweigerd	Geen beslissing	Totaal
2000-2014	13.100	599	193	13.892
2015	826	52	-	774
2016	1.063	68	-	1.131
2017	1.073	65	-	1.138
2018	1.057	104	-	1.161
2019	1.123	101	-	1.224
2020*	466	30	27	523
Totaal	18.669	1.019	220	19.843

Bron: Rekenhof (2016); *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2017-18; nr. 344 aan minister Joke Schauvliege; *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20; nr. 348 aan minister Zuhair Demir; *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 921 aan minister Zuhair Demir.

* data voor 2020 tot 11 september 2020

² <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=5c3ccdce-e0b6-4746-bd1d-584cf00bd29c>

Tabel 2. Ontheffingen op het ontbossingsverbod

	Aantal geweigerd	Aantal onbeslist	Aantal toegestaan	Totale aantal	Aantal toegestane hectare
2005	8	2	82	92	68,1
2006	7	0	116	123	380,6
2007	14	1	91	106	26,9
2008	10	3	85	98	47,6
2009	11	1	112	124	122,2
2010	14	4	120	138	33,4
2011	13	1	76	90	75,2
2012	16	2	105	123	44,6
2013	15	3	98	116	36,4
2014	33	4	89	126	71,5
2015	31	-	90	121	36,1
2016	36	-	88	124	52,8
2017	41	-	80	121	66,8
2018	128	-	88	40	30,9
2019	96	-	75	20	35,1
Totaal	473	21	1.395	1.562	1.128

Bron: Rekenhof (2016); *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2017-18, nr. 344 aan minister Joke Schauvliege; *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 348 aan minister Zuhair Demir

Tabel 3. Aantal hectare vergunde ontbossing op basis van geadviseerde stedenbouwkundige, verkavelings- en omgevingsvergunningen

	Ontbossing in ha
2000-2014	3.421
2015	197,4
2016	293
2017	161,7
2018	271
2019	212
2020*	75,8
Totaal	4.631,8

Bron: Rekenhof (2016); *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2017-18, nr. 344 aan minister Joke Schauvliege; *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 348 aan minister Zuhair Demir; *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 921 aan minister Zuhair Demir.

* data voor 2020 tot 11 september 2020

Tabel 4. Toegestane vergunningen ondanks ongunstig advies van het ANB

	Aantal dossiers	Aantal hectare
2000-2014	139	43,5
2015-2017	geen gegevens	geen gegevens
2018	89	15,1
2019	34	4,3

Bron: Rekenhof (2016); *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 348 aan minister Zuhair Demir.

Ondanks het ontbossingsverbod, geregeld in het Bosdecreet, is de vaststelling dat over een periode van net geen 20 jaar zo'n 4632 hectare van de oppervlakte bos in niet-groene ruimtelijke bestemmingen gekapt werd. Dat komt overeen met zo'n 10 procent van alle bossen in niet-groene ruimtelijke bestemmingen.

1.4. Meest kwetsbare waardevolle bossen

50.000 hectare van onze Vlaamse bossen ligt in gebieden met een niet-groene ruimtelijke bestemming zoals bedrijvigheid, woongebied en landbouwgebied. De evolutie van de ontbossing van bossen in die zogenaamde niet-groene bestemmingen toont aan dat de huidige regelgeving onvoldoende garantie biedt om het behoud van bossen in een niet-groene hoofdbestemming te waarborgen.

Een beter bosbeleid begint bij een goede bescherming van de bestaande bossen. In theorie is die bescherming er al. Maar de ontbossingsdata van de afgelopen twintig jaar tonen aan dat wie bouwplannen heeft, op eenvoudig verzoek een ontbossingsvergunning krijgt.

Het debat over een betere bescherming van de meest kwetsbare waardevolle bossen heeft al een lange voorgeschiedenis (zie bijlage). Hieronder komen een aantal sleutelmomenten aan bod.

1.4.1. Conceptnota 'Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen'

In 2014 dienden de toenmalige ministers Joke Schauvliege en Philippe Muyters een conceptnota in met een plan van aanpak dat een basis moest vormen voor een definitieve bescherming van de meest kwetsbare ruimtelijk bedreigde bossen. Om de waarde van de bossen te kunnen inschatten werd er in de conceptnota gebruikgemaakt van een multicriteria-analyse (MCA), waarbij verschillende factoren samen werden afgewogen.

De verschillende criteria van de MCA zijn:

- 1° oppervlakte;
- 2° waarde op de biologische waarderingskaart (BWK);
- 3° historische achtergrond van het bos;
- 4° ligging ten opzichte van de gewenste natuur- en bosstructuur (GNBS).

Op basis van die MCA oordeelde de conceptnota dat 20.811 hectare van de ruimtelijk bedreigde bossen tot de meest waardevolle bossen van Vlaanderen behoorde. Bossen in militaire domeinen, bossen in eigendom of beheer van het ANB en bossen kleiner dan 1 hectare werden daarbij buiten beschouwing gelaten.

Het ANB voerde een screening uit op basis van de studie 'Inspelen op de problematiek van de zonevreemde bossen: oplossingspoor van de planologische aanpak', die werd uitgevoerd en opgeleverd door Grontmij in 2013. Op basis daarvan stelden

minister Joke Schauvliege en minister Philippe Muyters voor om die bossen te beschermen via een dubbel spoor:

- 1° vanuit ecologisch standpunt is het wenselijk om voor een toplaag van 12.493 hectare bos een proactief beschermingskader op Vlaams niveau uit te stippelen;
- 2° voor 7671 hectare bos is een gebiedsgerichte of lokale aanpak het meest aangewezen.

1.4.2. Artikel 90ter

De conceptnota 'Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen' zou de basis vormen voor de boskaart.

Op 18 december 2015 werd artikel 90ter van het Bosdecreet ingevoerd. Artikel 90ter bevat de verplichting voor de Vlaamse Regering om een kaart op te maken met de meest kwetsbare en waardevolle bossen (de MKWB-kaart), alsook een beschrijving van de te volgen procedure voor de opmaak van de kaart. Die MKWB-kaart bevat een aanduiding van de meest kwetsbare zonevreemde bossen in Vlaanderen, tot op perceelniveau. De selectie van de bossen is gebaseerd op een MCA. De criteria zijn dezelfde als die van de conceptnota, met als extra criterium de weging ten opzichte van de basiskaart van de inventaris van potentieel waardevolle bossen in Vlaanderen, uitgevoerd door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek. Artikel 90ter van het Bosdecreet stipuleert dat bij de voorlopige vaststelling van de MKWB-kaart een moratorium op het kappen van de bossen in die gebieden wordt ingesteld. Na de voorlopige vaststelling van de kaart volgt een openbaar onderzoek. Pas na het openbaar onderzoek kan de MKWB-kaart definitief goedgekeurd worden.

Bovendien stelt artikel 90ter dat gronden waarvoor al vóór de invoering van artikel 90ter van het Bosdecreet op 18 december 2015 een vergunning tot ontbossing werd verleend, die vergunning behouden. Vergunningen die verleend werden na de invoering van artikel 90ter, worden ingetrokken als de grond volgens de MKWB-kaart waardevol bos bevat.

1.4.3. De boskaart

Ter uitvoering van artikel 90ter van het Bosdecreet verleende de Vlaamse Regering op 10 mei 2016 een eerste keer haar goedkeuring aan het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met meest kwetsbare waardevolle bossen als vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet van 13 juni 1990, tot vaststelling van nadere regels voor de technische invulling van de criteria en de multicriteria-analyse en tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek. Aan de hand van de criteria in het ontwerpbesluit zou een oppervlakte van 12.334 hectare bos beter beschermd worden.

Op 31 maart 2017 verleende de Vlaamse Regering een tweede keer haar goedkeuring aan het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met meest kwetsbare waardevolle bossen als vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet van 13 juni 1990, tot vaststelling van nadere regels voor de technische invulling van de criteria en de multicriteria-analyse en tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek. Daarmee zou 12.262 ha zonevreed bos een betere bescherming krijgen.

Er ontstond heel wat commotie over de uiteindelijke kaart die in openbaar onderzoek werd gelegd. De kaart verschilde sterk van de eerste versie, waarover in juni 2016 een principiële akkoord bestond binnen de regering. Een groot aantal van de bossen die het sterkst bedreigd en ecologisch het meest waardevol zijn, zouden geschrapt en vervangen zijn door minder bedreigd of minder waardevol bos.

Dat was het gevolg van twee wijzigingen in het ontwerpbesluit:

- door de definitie van beslist beleid op te rekken tot alle plannen die goedgekeurd werden vanaf 2000, verdwenen grote lappen van de meest waardevolle bospercelen van de kaart: in totaal verdween net geen 4000 ha ruimtelijk bedreigde bossen, met een oppervlakte van meer dan 10 ha;
- in de plaats daarvan kwamen er heel veel kleine tot ultrakleine bosstippels bij op de kaart: zo kwam er meer dan 1300 ha bos bij, met een perceelsgrootte die kleiner was dan 0,5 hectare.

Maar daarnaast bevatte de kaart ook heel wat onzuiverheden. Daarvan getuigen de onderstaande voorbeelden:

- serres;
- boomgaarden;
- bomenrijen;
- hoge struiken;
- gebouwen en wegen.

Hieronder staat de tabel die was opgenomen op pagina 9 van het verslag aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met meest kwetsbare waardevolle bossen als vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet van 13 juni 1990, tot vaststelling van nadere regels voor de technische invulling van de criteria en de multicriteria-analyse en tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek.

Tabel 5. Correcties toegepast op de boskaart versie 2017

		Oppervlakte op 'kaart' in hectare	
		Verschil	Subtotaal
Start GIS-Analyse	Boswijzer		185.663
	Ruimtelijk bedreigd op basis van de Ruimteboekhouding van juli 2015 zonder ruimtelijke bestemming 'militair domein'	-119.889	65.774
MCA-score >=21		-28.916	36.858
	Vergunde ontbossingen en bossen <1 ha	-5.845	31.013
Correcties	Correctie naar rechte grenzen inclusief correctie BWK-kartering	-14.731	16.282
Geschrapte beslist beleid	Aftrek van patrimonium van ANB en erkende natuurreservaten	-2.062	14.220
Geschrapte beslist beleid	Overlap met Onroerend Erfgoed beheerplannen	-325	13.895
Geschrapte beslist beleid	RUP's vanaf 01/05/2000 tot 18/12/2015	-1.078	12.817
Correcties	Correcties van 'slivers', randeffecten, geen bos	-546	12.271
Consultatie diensten Vlaamse overheid beslist beleid	Geen bos, schrappen wegens beslist beleid	-9	12.262
Totaal			12.262

De ontwerpkaart met de meest kwetsbare en waardevolle bossen, de 'boskaart', werd uiteindelijk op 22 mei 2017 weer ingetrokken omdat er een stortvloed aan bezwaarschriften binnenkwam na de opening van het openbaar onderzoek. Door het terugtrekken van de kaart werd de situatie met betrekking tot de bescherming van kwetsbare bossen herleid tot de situatie van voor 31 maart 2017.

1.4.4. Terug naar af

De Vlaamse Regering nam op 20 juli 2018 een principiële beslissing over het alternatief van de zogenaamde boskaart. Daarbij besliste de regering dat er niet langer met een kaart zou worden gewerkt. Ze kondigde aan dat er een verstrakking van het bestaande ontbossingsverbod zou komen. Dat zou gebeuren met inachtneming van de volgende principes:

- de nieuwe regeling wordt ingeschreven in het bestaande artikel 90bis;
- artikel 90ter, dat de complexere aanpak via een kaart vaststelde, wordt opgeheven.

Sindsdien ligt het dossier volledig stil. De nieuwe regeling kan immers pas van kracht worden als het parlement dat voorstel van decreet aanvaardt en als er over de uitvoeringsdetails beslist is. Er is nog geen begin van een oplossing voor de bescherming van de bedreigde Vlaamse bossen. Ondertussen gaan die bossen één voor één voor de bijl.

1.4.5. De meest kwetsbare, waardevolle bossen zijn nog steeds bedreigd door kap

In de periode van 2018 tot midden 2020 werden 459 vergunningen voor ontbossing afgeleverd voor de meest kwetsbare en waardevolle bossen. Het ging in totaal over een oppervlakte van 150,1 hectare: een groot deel van die gekapte oppervlakte overlapt met de meest ecologisch waardevolle bossen op de boskaart (88,4 ha):

- in 2018 werden 167 vergunningen afgeleverd voor het kappen van bossen die minstens voor een deel overlappen met de boskaart waarop de meest kwetsbare en waardevolle bossen staan. Die 167 omgevingsvergunningen voor ontbossing werden afgeleverd in zo'n zeventig gemeenten en zijn goed voor de totale ontbossing van een oppervlakte van 70,2 ha. Daarvan overlapte 32,7 ha met de boskaart;
- in 2019 werden opnieuw 166 vergunningen afgeleverd voor het kappen van bossen die minstens voor een deel overlappen met de boskaart waarop de meest kwetsbare en waardevolle bossen staan. Die 166 omgevingsvergunningen voor ontbossing werden afgeleverd in 68 gemeenten en zijn goed voor de totale ontbossing van een oppervlakte van 44,3 ha. Daarvan overlapte 31,5 ha met de boskaart;
- voor 2020 zijn de cijfers nog niet volledig beschikbaar (tot 30 juni). In een tijdspanne van zes maanden werden 126 vergunningen afgeleverd voor het kappen van bossen die minstens voor een deel overlappen met de boskaart waarop de meest kwetsbare en waardevolle bossen staan. Die 126 omgevingsvergunningen voor ontbossing werden afgeleverd in 71 gemeenten en zijn goed voor de totale ontbossing van een oppervlakte van 35,6 ha. Daarvan overlapte 24,2 ha met de boskaart.

Een aantal gemeenten lijkt vlot ontbossingsvergunningen uit te delen voor bossen die op de boskaart staan: Waasmunster, Genk, Keerbergen, Rotselaar, Stekene.

Tabel 6. In 2018 en 2019 werden 284 vergunningen voor ontbossing afgeleverd voor de meest kwetsbare en waardevolle bossen

	Aantal vergunningen	Ontboste oppervlakte (ha)	Ontboste oppervlakte die overlapt met de boskaart (ha)
2018	167	70,2	32,7
2019	166	44,3	31,5
2020*	126	35,6	24,2

Bron: *Schriftelijke vragen* Vl.Parl. 2017-18, nr. 50 aan minister Joke Schauvliege; *Schriftelijke vragen* Vl.Parl. 2017-18, nr. 158 aan minister Joke Schauvliege; *Schriftelijke vragen* Vl.Parl. 2017-18, nr. 342 aan minister Joke Schauvliege; *Schriftelijke vragen* Vl.Parl. 2018-19, nr. 230 aan minister Joke Schauvliege; *Schriftelijke vragen* Vl.Parl. 2019-20, nr. 331 aan minister Zuhal Demir; *Schriftelijke vragen* Vl.Parl. 2019-20, nr. 960 aan minister Zuhal Demir.

* cijfers tot 30 juni 2020

1.4.6. Een betere bescherming voor de meest kwetsbare waardevolle bossen

Vlaanderen is een van de bosarmste regio's in Europa. Zorgvuldig omgaan met de bestaande bossen is dus een noodzaak. In de eerste plaats betekent dit dat de zogenaamde meest kwetsbare waardevolle bossen een degelijke bescherming krijgen, want een nieuw bos compenseert nooit de natuurwaarde van een bestaand oud bos.

Waardevolle bossen zijn bossen waarvan de definitieve bescherming de grootste maatschappelijke meerwaarde zou betekenen. Het gaat om de bossen die op ecologisch, sociaal, economisch of wetenschappelijk vlak of op milieugebied aantoonbaar het grootste belang hebben.

1.5. Oplossingssporen

De architectuur van artikel 90bis van het Bosdecreet, aangevuld met artikel 90ter, vormt een goede basis voor een brede bescherming van de Vlaamse bossen. Toch blijkt uit de feiten dat ondanks die handvatten bossen in een niet-groene bestemming bedreigd blijven. Om de meest waardevolle bossen te beschermen en te behouden is er een betere juridische verankering nodig, gecombineerd met een bewarend beleid. Dat kan enerzijds door een stringenter interpretatie van de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het Bosdecreet. Anderzijds is het aan te bevelen om extra garanties in te bouwen zodat die bossen effectief beschermd worden tegen kap.

Een strikter afwegingskader invoeren voor ontbossingsaanvragen

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het Bosdecreet bepalen dat de bescherming van boscomplexen belangrijk is, los van de ruimtelijke bestemming van de locatie. Dat geldt dus ook voor bosvorming in woonzone of industriegebied. Dat principiële ontbossingsverbod kan eenvoudig doorgetrokken worden in de vergunningsverlening door bij elke vergunningsaanvraag een duidelijke afweging te maken tussen de ruimtelijke en landschaps-ecologische waarde van het boscomplex enerzijds, en de maatschappelijke relevantie van de geldende bestemming anderzijds. Gezien de belangrijke functies van bossen is het noodzakelijk dat bij die afweging ecologische, sociaal-recreatieve en landschappelijke criteria overwegen op de planologische bestemming van het perceel.

Daarvoor zijn volgende zaken noodzakelijk:

- vergunningverleners hebben aanvullende richtlijnen nodig over de manier waarop ze moeten omgaan met vergunningsaanvragen die betrekking hebben op ruimtelijk bedreigde bossen. De indieners van dit voorstel van resolutie bevelen de minister aan om een omzendbrief op te maken die specifiek handelt over de ruimtelijk bedreigde bossen en over de afweging tussen enerzijds de ruimtelijke en landschaps-ecologische waarde van het boscomplex en anderzijds de maatschappelijke relevantie van de geldende bestemming;
- de adviesverlening en verlening van ontheffingsbesluiten in het kader van ontbossingen door het ANB is op dit moment zeer ruimhartig. Voor de ambtenaren van het ANB die belast zijn met de adviesverlening voor vergunningsaanvragen voor ontbossing en ontheffingsbesluiten, is er een beoordelingskader nodig dat vertrekt vanuit een bewarend bosbeleid.

Decretale aanpassing van artikel 90bis van het Bosdecreet

De wetgever stelt een principiële ontbossingsverbod, ongeacht de planologische bestemming. Dat principiële ontbossingsverbod betekent niet dat elk bos ook effectief beschermd is tegen kap. Artikel 90bis van het Bosdecreet expliciteert dat in een aantal gevallen een omgevingsvergunning voor ontbossing kan worden toegekend, voor zover die in overeenstemming is met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Het gaat om de volgende uitzonderingen op het principiële ontbossingsverbod:

- ontbossing met het oog op handelingen van algemeen belang;
- ontbossing of verkaveling in zones met de bestemming woon- of industriegebied;
- ontbossing met het oog op vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voor speciale beschermingszones (SBZ) of voor soorten.

In de overige gevallen is ontbossing principiële verboden, tenzij de administrateur-generaal van het ANB bij individueel besluit het verbod heeft opgeheven op basis van een individuele en beargumenteerde aanvraag.

Met het oog op een bewarend bosbeleid is het wenselijk om de uitzonderingsbepalingen die zijn opgenomen in artikel 90bis te vernauwen. De indieners van dit voorstel van resolutie stellen voor om het decreet zo aan te passen dat de uitzonderingen in punt 2°, 3° en 4° opgeheven worden, namelijk:

- “2° ontbossing of verkaveling in zones met de bestemmingen woongebied of industriegebied in de ruime zin;
- 3° ontbossing of verkaveling in zones die volgens de geldende plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen gelijk te stellen zijn met de bestemmingen woongebied of industriegebied in de ruime zin;
- 4° ontbossing van de uitvoerbare delen in een niet-vervallen vergunde verkaveling;”.

Met die aanpassing moeten eigenaars of ontwikkelaars met ontbossingsplannen in woon- of industriegebied in de toekomst een ontheffingsaanvraag indienen bij het ANB. De wijziging heeft tot gevolg dat bij een vergunningsaanvraag voor ontbossing in woon- of industriegebied het ANB verantwoordelijk is voor het verlenen van een ontheffingsbesluit op basis van een afweging tussen de ruimtelijke en landschaps-ecologische waarde van het boscomplex, en de maatschappelijke relevantie van de geldende bestemming.

Aanvullende bescherming voor de meest kwetsbare en waardevolle bedreigde bossen aan de hand van een multicriteria-analyse

In 2014 dienden de toenmalige ministers Joke Schauvliege en Philippe Muyters een conceptnota in met een plan van aanpak die een basis moest vormen voor een

definitieve bescherming van de meest kwetsbare ruimtelijk bedreigde bossen. Om de waarde van de bossen te kunnen inschatten werd er in de conceptnota gebruikgemaakt van een MCA, waarbij verschillende factoren samen werden afgewogen.

De verschillende criteria van de MCA zijn:

- 1° oppervlakte;
- 2° waarde op de biologische waarderingskaart;
- 3° historische achtergrond van het bos;
- 4° ligging ten opzichte van de gewenste natuur- en bosstructuur.

De combinatie van die criteria met een wegingsinstrument vormt een degelijk instrument om de waarde van bestaande bossen te bepalen. Door elke vergunningsaanvraag te toetsen aan dat wegingsinstrument kan een accuraat en niet-contesteerbaar oordeel geveld worden over de wenselijkheid van ontbossing in relatie tot de landschaps-ecologische waarde van het boscomplex. Het goed uitgangspunt is te vinden in de weging, vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet en in artikel 1, §1 en §2, van het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met meest kwetsbare waardevolle bossen als vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet van 13 juni 1990, tot vaststelling van nadere regels voor de technische invulling van de criteria en de multicriteria-analyse en tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek, dat dateert van 10 mei 2016.

Zodra blijkt dat bossen volgens die weging een score van 22 of hoger krijgen, wordt het niet-bindende advies van het ANB een bindend advies. Een eigenaar kan te allen tijde in beroep gaan tegen de weigering van een vergunning.

Bij de afgifte van een negatieve omgevingsvergunning voor ontbossing maakt een eigenaar aanspraak op een eenmalige planschadevergoeding, die verhaald wordt op de Vlaamse Regering. Die methodiek laat toe om de budgetten daarvoor te spreiden in de tijd. Bovendien wordt een vergoeding betaald op het moment van effectieve bedreiging. Die methodiek werd succesvol toegepast bij de bescherming van de duinen in het Duinendecreet.

Mieke SCHAUVLIEGE
Johan DANEN
Chris STEENWEGEN

Bijlage: Historische achtergrond – meest kwetsbare ruimtelijk bedreigde bossen

1997 - Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) stelt in 1997 uitdrukkelijk het volgende: "Met betrekking tot de bosstructuur, als deel van de natuurlijke structuur, zijn het versterken van de multifunctionaliteit van bos, het tegengaan van de versnippering van bestaande bossen (en dus het verlies aan biodiversiteit), het verkrijgen van een hogere bebossingsindex en het voorzien van nieuwe bossen in bosarme streken de belangrijkste doelstellingen. Daarom is het noodzakelijk alle bestaande bossen te beschermen en bosuitbreiding te realiseren."

2003 - Het voormalige Instituut voor Bos- en Wildbeheer (nu INBO) voert op vraag van het voormalige Bos & Groen (nu ANB) een analyse uit naar het voorkomen en de waarde van de zogenaamde zonevreemde bossen in Vlaanderen.³ Het resultaat is een rangschikking van de meest waardevolle zonevreemde bossen in Vlaanderen.

2009 - Het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014⁴ wil "werk [maken] van het in kaart brengen van de zonevreemde bebossing en herbestemmen de bossen waar dat nuttig en mogelijk is".

2013 - In opdracht van de Vlaamse overheid voerde Grontmij een nieuwe studie over de zonevreemde bossen uit. Die studie bevat een overzicht van de elementen die de ecologische en maatschappelijke waarde van een bos, en de mate van bedreiging van ontbossing kunnen bepalen, en van de beleidsinstrumenten die kunnen worden toegepast om bosbehoud te realiseren. Het middenveld wordt intensief betrokken bij de studie, en kan zijn inbreng leveren over de relevante parameters voor waardebeoordeling van de bestaande bossen en voor oplossingsscenario's om ze afdoend te beschermen. Het eindrapport werd aan het Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Cultuur bezorgd.

13 oktober 2013 - Groen dient bij de aanvang van de Week van het Bos een voorstel van decreet houdende de bescherming van waardevolle bossen⁵ in bij het Vlaams Parlement. Dat voorstel wordt weggestemd door de meerderheid.

2014 - Minister van Natuur Joke Schauvliege en minister van Ruimtelijke Ordening Philippe Muyters keuren een [conceptnota 'Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen'](#) goed. Die conceptnota moet de basis vormen van een definitieve bescherming van de kwetsbare ruimtelijk bedreigde bossen.

2014 - In het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 wordt opnieuw beloofd om een oplossing te vinden voor de ruimtelijk bedreigde bossen: "De acties afgesproken in de conceptnota 'Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen', goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 31 januari 2014, voeren we verder uit om ecologisch waardevolle bossen buiten de geëigende bestemmingszones beter te beschermen."

2015 - De Vlaamse Regering past het Bosdecreet aan: er wordt een artikel 90ter toegevoegd. Het regelgevende kader voor de ruimtelijk bedreigde bossen werd gewijzigd bij het decreet van 18 december 2015: de Vlaamse Regering zal de meest kwetsbare waardevolle bossen buiten de gebiedsbestemmingen bos, park en reservaat, en natuur moeten aanduiden en daarvoor zal een ontbossingsverbod gelden dat alleen door de Vlaamse Regering kan worden opgeheven.

³ [https://pureportal.inbo.be/portal/nl/publications/beleidsondersteunend-onderzoek-rond-zonevreemde-bossen-bosuitbreiding-en-alocaties\(ffa460e4-69d9-40ed-86d6-04acf5ee5ebb\).html](https://pureportal.inbo.be/portal/nl/publications/beleidsondersteunend-onderzoek-rond-zonevreemde-bossen-bosuitbreiding-en-alocaties(ffa460e4-69d9-40ed-86d6-04acf5ee5ebb).html)

⁴ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-regering-2009-2014-een-daadkrachtig-vlaanderen-in-beslissende-tijden-voor-een-vernieuwend-duurzame-en-warme-samenleving>

⁵ <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2012-2013/g2025-1.pdf>

2016 - Op 10 mei 2016 verleende de Vlaamse Regering een eerste keer haar goedkeuring aan het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met meest kwetsbare waardevolle bossen als vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet van 13 juni 1990, tot vaststelling van nadere regels voor de technische invulling van de criteria en de multicriteria-analyse en tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek. Aan de hand van de criteria in het ontwerpbesluit zou een oppervlakte van 12.334 hectare bos beter beschermd worden.

2017 - Op 31 maart 2017 verleende de Vlaamse Regering een tweede keer haar goedkeuring aan het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met meest kwetsbare waardevolle bossen als vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet van 13 juni 1990, tot vaststelling van nadere regels voor de technische invulling van de criteria en de multicriteria-analyse en tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek. Daarmee zou 12.262 hectare zonevreemd bos een betere bescherming krijgen. Er ontstond heel wat commotie over de uiteindelijke kaart die in openbaar onderzoek werd gelegd. De kaart verschilde immers sterk van de eerste versie waarover in juni 2016 een principiële akkoord bestond binnen de regering. Een groot aantal van de bossen die het sterkst bedreigd en ecologisch het meest waardevol zijn, zouden geschrapt en vervangen zijn door minder bedreigd of waardevol bos. Dat was het gevolg van twee wijzigingen die in het ontwerpbesluit waren doorgevoerd:

- door de definitie van beslist beleid op te rekken tot alle plannen die goedgekeurd werden vanaf 2000, verdwenen grote lappen van de meest waardevolle bospercelen van de kaart: in totaal ging het om net geen 4000 hectare ruimtelijk bedreigde bossen met een oppervlakte van meer dan 10 hectare;
- in de plaats daarvan kwamen er heel veel kleine tot ultrakleine bosstippels bij op de kaart: zo kwam er meer dan 1300 hectare bossen bij met een perceels-grootte van minder dan 0,5 hectare.

De ontwerpkaart met de meest kwetsbare en waardevolle bossen, de 'boskaart', werd uiteindelijk op 22 mei 2017 weer ingetrokken omdat er een stortvloed aan bezwaarschriften binnenkwam na de opening van het openbaar onderzoek. Door het terugtrekken van de kaart werd de situatie met betrekking tot de bescherming van kwetsbare bossen herleid tot de situatie van voor 31 maart 2017.

2019 - In het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024⁶ gaat de Vlaamse Regering het volgende engagement aan: "We vrijwaren bestaande waardevolle bossen maximaal en zorgen voor een snelle, effectieve boscompensatie."

⁶ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- stelt vast dat:
 - 1° er in de periode tussen 2000 en juni 2020 een totale oppervlakte van 4632 hectare gekapt werd met een stedenbouwkundige, verkavelings- of omgevingsvergunning. Daarvan werd een oppervlakte van in totaal 1128 hectare gekapt op basis van een positieve ontheffingsbeslissing;
 - 2° in 95 procent van de gevallen een vergunningsaanvraag voor ontbossing tot een gunstige omgevingsvergunning voor ontbossing heeft geleid;
 - 3° in 89 procent van de aangevraagde ontheffingen van het principieel ontbossingsverbod ofwel de minister, ofwel het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) een positieve ontheffingsbeslissing heeft afgeleverd;
 - 4° zelfs bij negatief ontbossingsadvies van het ANB er ontbossingsvergunningen werden afgeleverd;
 - 5° de conceptnota 'Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen' op basis van de multicriteria-analyse oordeelde dat 20.811 hectare van de ruimtelijk bedreigde bossen behoren tot de meest waardevolle bossen die Vlaanderen rijk is. Daarnaast oordeelde de conceptnota dat vanuit ecologisch standpunt het wenselijk was om voor een toplaag van 12.493 hectare bos een proactief beschermingskader op Vlaams niveau op te stellen. De conceptnota leidde tot de boskaart;
 - 6° er ondanks de beslissing van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 om niet langer met een boskaart te werken maar met een verstrakking van het bestaande ontbossingsverbod, geen nieuwe initiatieven werden genomen om ontbossing moeilijker te maken;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
 - 1° een strikter afwegingskader in te voeren voor ontbossingsaanvragen;
 - 2° artikel 90bis van het Bosdecreet aan te passen zodat ook een ontheffing wordt opgelegd voor ontbossing in industrie- en woongebied;
 - 3° te zorgen voor aanvullende bescherming van de meest kwetsbare en waardevolle bossen aan de hand van een multicriteria-analyse die gebaseerd is op de oppervlakte, de waarde op de biologische waarderingskaart (BWK), de historische achtergrond van het bos, en de ligging ten opzichte van de gewenste natuur- en bosstructuur (GNBS), en een planschadevergoeding uit te werken die wordt toegekend op het moment dat een bos met kap bedreigd wordt op basis van een omgevingsvergunningsaanvraag.

Mieke SCHAUVLIEGE
Johan DANEN
Chris STEENWEGEN