

ingediend op **1437** (2022-2023) – Nr. 1
7 oktober 2022 (2022-2023)

Voorstel van resolutie

van Mieke Schauvliege, Chris Steenwegen, Tine Van den Brande,
Staf Aerts, Johan Danen en Imade Annouri

over de bescherming van ruimtelijk bedreigde bossen

TOELICHTING

Vlaanderen is een bosarme regio. In Vlaanderen wordt de oppervlakte bos elke tien jaar ingeschat aan de hand van de bosinventaris. De laatste inventaris dateert van de periode 2009-2019. Alle Vlaamse bossen samen hebben een oppervlakte van 140.279 hectare (met een foutenmarge van 5000 hectare) of 1403 km². Daarvan heeft zo'n 114.030 hectare een goede juridische bescherming: die bossen liggen in bos-, bosuitbreidings-, natuur-, buffer-, groen- of parkgebied. Dat wil concreet zeggen dat zo'n 25.000 hectare in een niet-groene ruimtelijke bestemming ligt (bedrijvigheid, woongebied, landbouwgebied enzovoort).

1. Principiële bescherming van alle Vlaamse bossen

Wat betekent dat voor de bescherming van de bossen in niet-groene ruimtelijke bestemmingen? De regelgeving voor ontbossing wordt in het Vlaamse Gewest geregeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het Bosdecreet.

1.1. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bevat de volgende bepalingen over de bescherming van de bossen in niet-groene ruimtelijke bestemmingen:

- "artikel 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.";
- "artikel 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.";
- "artikel 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 (het beginselartikel, zie boven);
 - 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 verkavelingsvergunning 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 gebiedsspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelingstypes, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften."

1.2. Het Bosdecreet

Om de bosrelicten te beschermen heeft Vlaanderen al in 1990 besloten om een ontbossingverbod in te stellen: voortaan kon bos alleen met een vergunning voor ontbossing gerooid worden. Bossen zijn, ongeacht hun bestemming, in principe beschermd, zoals blijkt uit 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 (...)."

De wetgever stelt met andere woorden een principiële ontbossingsverbod vast, ongeacht de planologische bestemming van het bos. De logica achter die regelgeving zit vervat in de regelgeving over de gewestplanning. Bij het opstellen van het gewestplan kregen alleen bossen met een uitgesproken economische dimensie, dat zijn bosgebieden waarvoor de bos- en houtproductie overheerst, als bestemming bosgebied (effen donkergroen). Bossen waarvoor de functie van bos- en houtproductie niet overheerste, kregen in die logica een andere bestemming. De idee daarachter was dat groene ruimten, naast de bestemming van groengebied, 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.

2. Afwijking van een principiële ontbossingsverbod

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 verkregen.

Het Bosdecreet definieert ontbossing als iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en waarbij aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven. Bij een ontbossing en bij 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 aanvragen bij het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB);
- de ontbosser of verkavelaar moet altijd over een omgevingsvergunning beschikken, behalve in enkele specifieke gevallen;
- de vergunningverlener – in principe de gemeente – moet voor 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 in geval van een sociale uitzonderingsmaatregel voor kleinere ontbossingen in woongebied.

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, gemotiveerde aanvraag.

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

- een ontbossing van spontane bebossingen (van nature ontstaan op braakliggende percelen) en 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 natuurreserveaat die in een beheerplan zijn opgenomen: het ANB geeft een advies over het beheerplan voor het wordt goedgekeurd.

Artikel 90bis, §1, van het Bosdecreet

“§1. 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-ervallen 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.”

3. Uitzonderingen op en ontheffingen van het ontbossingsverbod

3.1. De regel

Ontbossing is mogelijk, maar kan 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 niet de enige. Met andere woorden: een planologische bestemming geeft een eigenaar geen bouwrecht.

De vergunningverlener moet bij elke aanvraag voor een vergunning tot ontbossing vóór het niet-bindende advies van het ANB een afweging maken tussen de ruimtelijke en landschapsecologische waarde van het boscomplex en de maatschappelijke

relevantie van de geldende bestemming (artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). De bossen die in de bestemmingen liggen 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'.

3.2. De praktijk

Uit het auditrapport 'Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds'¹, dat het Rekenhof in 2016 heeft gepubliceerd, en uit schriftelijke vragen (SV's) 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 voor de periode 2000-2021 – voor zover de gegevens beschikbaar zijn – met een samenvatting van de belangrijkste conclusies:

- er werd een totale oppervlakte van 5033 hectare gekapt met een stedenbouwkundige, verkavelings- of omgevingsvergunning;
- in 93 procent van de gevallen leidt een vergunningsaanvraag voor ontbossing tot een gunstige omgevingsvergunning voor ontbossing;
- zelfs bij negatief ontbossingsadvies van het ANB worden er ontbossingsvergunningen afgeleverd.

Tabel 1. Aantal vergunningsaanvragen, ingediend in de periode 2000-2021

	Vergunningsaanvragen	Gunstig advies ANB	Vergund en uitvoerbaar	Geweigerd	Ontbost met vergunning
2000-2014	13.699	informatie onbekend	13.100	599	3421,0 ha
2015	834	826	766	52	197,4 ha
2016	1131	1089	844	68	293,0 ha
2017	1138	1032	658	65	161,7 ha
2018	1161	1022	964	104	271,0 ha
2019	1221	1119	1006	89	212,0 ha
2020	1283	1202	986	93	242,5 ha
2021	1349	1277	1034	154	233,9 ha
Totaal	21.816	n.v.t.	19.358	1224	5032,5 ha

Bron: Rekenhof (2016), SV 344 (2018), SV 348 (2020), SV 921 (2020), SV 766 (2020), SV 772 (2021), SV 625 (2022) en SV 857 (2022).

Tabel 2. Het ANB beoordeelt negen op de tien ontbossingsaanvragen gunstig

	2018	2019	2020	2021
Ontbossingsaanvragen	1161	1221	1283	1349
Negatief geadviseerde ontbossingsaanvragen	139	102	81	119
Percentage negatief advies	12%	8%	6%	9%

Bron: SV 348 (2020), SV 118 (2021), SV 625 (2021) en SV 857 (2022).

¹ <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=5c3ccdce-e0b6-4746-bd1d-584cf00bd29c>.

Tabel 3. Aantal afgeleverde ontbossingsvergunningen in de periode 2014-2021 ondanks en een negatief advies van het Agentschap voor Natuur en Bos

	2014 - 2021	
	Aantal afgeleverde vergunningen	Totale oppervlakte
Antwerpen	198	41,9 ha
Limburg	27	6,7 ha
Oost-Vlaanderen	37	6,5 ha
Vlaams-Brabant	33	6,1 ha
West-Vlaanderen	19	3,3 ha
Vlaanderen	314	64,6 ha

Bron: SV 175 (2020), SV 772 (2021), SV 857 (2022).

Ondanks het ontbossingsverbod dat in het Bosdecreet wordt geregeld, kan worden vastgesteld dat over een periode van twintig jaar zo'n 5033 hectare van de bosoppervlakte die in niet-groene ruimtelijke bestemmingen ligt, gekapt werd. Dat komt overeen met zo'n 19 procent van de resterende bossen in Vlaanderen die in niet-groene ruimtelijke bestemmingen liggen.

Ook tijdens de huidige zittingsperiode ging het kappen door: in 2020 werd 242,5 hectare gekapt; in 2021 ging het om 234 hectare.

4. Meest kwetsbare waardevolle bossen

25.000 hectare van de Vlaamse bossen ligt in niet-groene ruimtelijke bestemmingen (bedrijvigheid, woongebied, landbouwgebied enzovoort). 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 geschiedenis. De bijlage bij deze toelichting schetst de volledige historische achtergrond van dat proces. Hieronder wordt ingegaan op een aantal sleutelmomenten.

5. Conceptnota Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen

In 2014 dienden de toenmalige ministers Joke Schauvliege en Philippe Muyters een conceptnota met een plan van aanpak in die de basis moest vormen voor de 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° ontstaan en ontwikkeling van het bos;
- 4° ligging ten opzichte van de gewenste natuur- en bosstructuur (GNBS).

Op basis van die multicriteria-analyse oordeelden de indieners van de conceptnota dat 20.811 hectare van de ruimtelijk bedreigde bossen tot de meest waardevolle bossen behoort die Vlaanderen rijk is, waarbij bossen in militaire domeinen, bossen in eigendom of in beheer van het ANB, en bossen kleiner dan 1 hectare buiten beschouwing werden gelaten.

Het ANB voerde een screening uit op basis van de studie 'Inspelen op de problematiek van de zonevreemde bossen: oplossingspoot van de planologische aanpak', die werd uitgevoerd en opgeleverd door Grontmij in 2013. Op basis van die studie stelden minister Joke Schauvliege en minister Philippe Muyters voor om die bossen te beschermen via een dubbel spoor:

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

6. Artikel 90ter van het Bosdecreet

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. Dat artikel bevat de verplichting voor de Vlaamse Regering om een kaart op te maken met de meest kwetsbare en waardevolle bossen (MKWB), en ook een beschrijving van de te volgen procedure voor de opmaak van die kaart. De MKWB-kaart bevat een aanduiding van de meest kwetsbare zonevreemde bossen in Vlaanderen en is een kaart tot op perceelsniveau. De selectie van de bossen is gebaseerd op een multicriteria-analyse (MCA). De criteria zijn dezelfde als die van de conceptnota, aangevuld met een extra criterium: 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 voor de invoering van artikel 90ter van het Bosdecreet op 18 december 2015 een vergunning tot ontbossing werd verleend, die vergunning behouden. Vergunningen die werden verleend na de invoering van artikel 90ter worden ingetrokken als de grond volgens de MKWB-kaart waardevol bos bevat.

7. De boskaart

Ter uitvoering van artikel 90ter van het Bosdecreet verleende de Vlaamse Regering op 10 mei 2016 een eerste goedkeuring aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met meest kwetsbare waardevolle bossen, 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 ontwerp van besluit zou een oppervlakte van 12.334 hectare bos beter beschermd worden.

Op 31 maart 2017 gaf de Vlaamse Regering een tweede goedkeuring aan 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. Daarmee zou 12.262 hectare zonevreed bos een betere bescherming krijgen.

Er ontstond heel wat commotie over de uiteindelijke kaart die in het openbaar onderzoek zou worden voorgelegd. De kaart verschilde sterk van de eerste versie, waarmee de regering in juni 2016 principiële akkoord ging. Een groot aantal van de bossen die het sterkst bedreigd en ecologisch het meest waardevol zijn, zou geschrappt en vervangen zijn door minder bedreigd of minder waardevol bos.

Dat was het gevolg van twee wijzigingen die werden doorgevoerd in het ontwerp van besluit:

- 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 hectare ruimtelijk bedreigd bos 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 bos bij met een perceelsgrootte kleiner dan 0,5 hectare.

Bovendien bevatte de kaart daarnaast ook heel wat onzuiverheden. Het ging bijvoorbeeld om:

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

Hieronder staat de tabel die werd 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 4. Correcties toegepast op de boskaart van 2017

		Oppervlakte op 'kaart' in hectare	
		Vershil	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
Geschrappt beslist beleid	Aftrek van patrimonium van ANB en erkende natuurreservaten	-2.062	14.220
Geschrappt beslist beleid	Overlap met Onroerend Erfgoed beheerplannen	-325	13.895
Geschrappt 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 zogenaamde 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.

8. Back to point zero

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

- de nieuwe regeling zou worden ingewerkt in het bestaande artikel 90bis van het Bosdecreet;
- artikel 90ter, dat de complexere aanpak via een kaart had vastgesteld, zou opgeheven worden.

Sindsdien ligt het dossier volledig stil. De nieuwe regeling kan immers pas van kracht worden als het parlement de beslissing van de regering aanvaardt en de uitvoeringsdetails vastgelegd zijn. Er is nog geen begin van een oplossing voor de bescherming van de bedreigde bossen. Ondertussen gaan die bossen een voor een voor de bijl.

9. Het Bosuitbreidingsdecreet

In de zomer van 2022 werd het Bosuitbreidingsdecreet definitief goedgekeurd. Met dat decreet worden enkele wijzigingen aan het mechanisme van boscompensatie ingevoerd en worden enkele bijkomende wijzigingen aan het besluit over boscompensatie in het vooruitzicht gesteld.

Het decreet benadrukt de nood aan bosbescherming en de ambitie om geen verdere achterstand op te bouwen op het vlak van compensaties. De voornaamste wijzigingen zijn:

- openbare besturen zijn verplicht om openbaar bos in natura te compenseren;
- overheden hebben voortaan de mogelijkheid om boscompensatie zelf uit te voeren. Ook de boscompensatievergoeding kan bijgesteld worden met het oog op beter bosbehoud of rekening houdend met de reële kostprijs om de boscompensatie op eigen grondgebied te realiseren;
- vergunningverlenende overheden die ondanks een negatief advies van het Agentschap voor Natuur en Bos toch een vergunning voor ontbossing verlenen, worden verplicht om zelf de compensatie uit te voeren;
- bij grote ontbossingen (groter dan 10 hectare) moet de boscompensatie in blokken van minimaal 10 hectare of aansluitend bij bestaande bossen worden gerealiseerd;
- het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos in de vergunningsprocedure bosaanleg in de agrarische gebieden wordt opnieuw ingevoerd.

Daarnaast wordt er aangegeven dat de bosbehoudsbijdrage opgetrokken zal worden tot 5,6 euro/m².

De voornaamste verdienste van het Bosuitbreidingsdecreet is dat het probeert om het systeem van boscompensatie efficiënter te maken, met als doel sneller en meer te kunnen compenseren.

Het decreet bevat onvoldoende handvatten om de kern van het probleem aan te pakken, namelijk ervoor zorgen dat er minder bossen gekapt worden. In tijden van een klimaatcrisis is het veel logischer om maximaal in te zetten op de bescherming van bestaande, waardevolle bossen.

10. Meest kwetsbare waardevolle bossen verdienen een betere bescherming

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. Nieuw bos compenseert immers nooit de natuurwaarde van bestaand oud bos. Bovendien zijn bossen belangrijk in de strijd tegen de klimaatcrisis: zo zorgen ze voor koolstofopslag, beschermen ze tegen extreme temperaturen en houden ze bij aanhoudende droogte veel water vast.

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

11. Oplossingssporen

De architectuur van artikel 90bis van het Bosdecreet, aangevuld met artikel 90ter van het Bosdecreet, vormt een goede basis voor een brede bescherming van de Vlaamse bossen. Toch blijkt uit de feiten dat bossen die in een niet-groene bestemming groeien ondanks die handvatten bedreigd blijven. Als Vlaanderen zijn meest waardevolle bossen wil beschermen en behouden, moet het zorgen voor een betere juridische verankering, 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.

11.1. De invoering van een strikter afwegingskader 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 is ook het geval 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 landschapsecologische waarde van het boscomplex, en de maatschappelijke relevantie van de geldende bestemming. Omdat bossen belangrijke functies vervullen, is het noodzakelijk dat bij die afweging ecologische, sociaal-recreatieve en landschappelijke criteria zwaarder doorwegen dan de planologische bestemming van het perceel.

Daarvoor zijn de volgende zaken noodzakelijk:

- vergunningverleners hebben bijkomende richtlijnen nodig over hoe 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 gericht is op de ruimtelijk bedreigde bossen en de afweging tussen enerzijds de ruimtelijke en landschapsecologische waarde van het boscomplex, en anderzijds de maatschappelijke relevantie van de geldende bestemming;
- de adviesverlening en de verlening van ontheffingsbesluiten in het kader van ontbossingen door het Agentschap voor Natuur en Bos is op dit moment zeer ruimhartig. De ambtenaren van het Agentschap voor Natuur en Bos die belast zijn met de adviesverlening voor vergunningsaanvragen voor ontbossing en ontheffingsbesluiten hebben behoefte aan een beoordelingskader dat vertrekt vanuit een bewarend bosbeleid.

11.2. Decretale aanpassing van artikel 90bis van het Bosdecreet

De wetgever stelt een principiële ontbossingsverbod vast, ongeacht de planologische bestemming van het bos. 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 kan verkregen worden, voor zover dat in overeenstemming is met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De uitzonderingen op het principiële ontbossingsverbod zijn:

- ontbossing met het oog op handelingen van algemeen belang;
- ontbossing of verkaveling in zones met de bestemming woon- of industriegebied;
- ontbossing in het kader van vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voor speciale beschermingszones 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 gemotiveerde aanvraag.

Met het oog op een bewarend bosbeleid is het aangewezen om de uitzonderingsbepalingen die zijn opgenomen in artikel 90bis van het Bosdecreet te vernauwen. De indieners van dit voorstel van resolutie stellen voor om het decreet zo aan te passen dat de volgende uitzonderingen geschrapt worden:

- 1° ontbossing of verkaveling in zones met de bestemmingen woongebied of industriegebied in de ruime zin;
- 2° 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;
- 3° 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 Agentschap voor Natuur en Bos. De wijziging heeft tot gevolg dat bij een vergunningsaanvraag voor ontbossing in woon- of industriegebied het Agentschap voor Natuur en Bos verantwoordelijk is voor het verlenen van een ontheffingsbesluit op basis van een afweging tussen de ruimtelijke en landschapsecologische waarde van het boscomplex, en de maatschappelijke relevantie van de geldende bestemming.

11.3. Bijkomende 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 met een plan van aanpak in die de basis moest vormen voor de 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 (zie hierboven op pagina 6, onder punt 5).

De combinatie van die criteria en een wegingsinstrument vormen een degelijk instrument om de waarde van bestaande bossen te bepalen. Door elke vergunningsaanvraag te toetsen aan dat wegingsinstrument kan een accuraat en niet-contestbaar oordeel geveld worden over de wenselijkheid van een ontbossing in relatie tot de landschapsecologische waarde van het boscomplex. De weging, gedefinieerd in artikel 90ter van het Bosdecreet, en in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2017 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 biedt daarvoor een goed uitgangspunt.

Zodra blijkt dat bossen op basis van die weging een score van 22 of hoger krijgen, wordt het niet-bindende advies van het Agentschap voor Natuur en Bos een bindend advies. Een eigenaar kan te allen tijde in beroep gaan tegen die weigering van een vergunning.

Bij 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 de effectieve bedreiging. De methodiek werd succesvol toegepast bij de bescherming van de duinen in het Duinendecreet.

11.4. Behoefte aan een bosboekhouding

Niemand kan een antwoord geven op de vraag hoeveel bos er in Vlaanderen is. Er is geen beleidsinstrument voorhanden dat er tegelijkertijd in slaagt om accurate kaarten te produceren, een accurate inventarisatie op te maken en op gezette tijdstippen een overzicht te geven van de trend en de evolutie van de bossen in Vlaanderen.

Om de tien jaar inventariseert het Agentschap voor Natuur en Bos de staat van de Vlaamse bossen in de Vlaamse bosinventaris. Dat is een nuttig beleidsinstrument, maar het is helaas niet gebiedsdekkend.

Bovendien is er geen centrale databank die bijhoudt wat de effectieve ontbossing en bebossing is op het terrein. Er zou een GIS-gerelateerde databank moeten worden ontwikkeld, die exact bijhoudt waar er bos verdwijnt en waar er bos bijkomt. Ook illegale ontbossingen zouden daarin opgenomen moeten worden.

Een 'citizen science'-project als CurieuzeNeuzen in Vlaanderen of CurieuzenAirBxl in Brussel toont hoe vrijwilligers kunnen meehelpen om een gebiedsdekkende bosinventarisatie op te maken.

Mieke SCHAUVLIEGE
Chris STEENWEGEN
Tine VAN DEN BRANDE
Staf AERTS
Johan DANEN
Imade ANNOURI

Bijlage. Historische achtergrond: meest kwetsbare ruimtelijk bedreigde bossen

1997. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) stelt uitdrukkelijk: "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 analyse¹ uit naar het voorkomen en de waarde van de zogenoemde zonevreemde bossen in Vlaanderen. Het resultaat is een rangschikking van de meest waardevolle zonevreemde bossen in Vlaanderen.

2009. Het Vlaamse Regeerakkoord² 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 voert Grontmij een nieuwe studie over de zonevreemde bossen³ uit. De studie van Grontmij bevat een overzicht van de elementen die de ecologische en maatschappelijke waarde van een bos, en de mate van bedreiging van ontbossing ervan 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 doen 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 Waardevollebossendecreet⁴ in bij het Vlaams Parlement. Dat voorstel wordt weggestemd door de meerderheid.

2014. Minister voor Natuur Joke Schauvliege en minister voor Ruimtelijke Ordening Philippe Muyters keuren een conceptnota Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen goed. Dat moet de basis vormen van een definitieve bescherming van de kwetsbare ruimtelijk bedreigde bossen.

2014. In het Vlaamse regeerakkoord wordt opnieuw beloofd dat een oplossing zal worden gevonden 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 90ter⁵ ingevoegd. Het regelgevende kader voor de ruimtelijk bedreigde bossen wordt 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 voor die bossen zal een ontbossingsverbod gelden dat alleen door de Vlaamse Regering kan worden opgeheven.

¹ <https://pureportal.inbo.be/nl/publications/beleidsondersteunend-onderzoek-rond-zonevreemde-bossen-bosuitbrei-2>.

² <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-vlaamse-regering-2009-2014-een-daadkrachtig-vlaanderen-in-beslissende-tijden-voor-een-vernieuwende-duurzame-en-warme-samenleving>.

³ <https://www.natuurenbos.be/projecten/algemeen/inexo>.

⁴ <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/876161>.

⁵ <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?woId=67062>.

2016. Op 10 mei 2016 verleende de Vlaamse Regering een eerste goedkeuring aan 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. Aan de hand van de criteria in het ontwerp van besluit zou een oppervlakte van 12.334 hectare bos beter beschermd worden.

2017. Op 31 maart 2017 verleent de Vlaamse Regering een tweede goedkeuring aan 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. Daarmee zou 12.262 hectare zonevreemd bos een betere bescherming krijgen. Er ontstond heel wat commotie over de uiteindelijke kaart die in het openbaar onderzoek zou worden voorgelegd. 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, zou geschrapt en vervangen zijn door minder bedreigd of minder waardevol bos.

Dat was het gevolg van twee wijzigingen die werden doorgevoerd in het ontwerp van besluit:

- 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 hectare ruimtelijk bedreigd bos met een oppervlakte van meer dan 10 hectare;
- in de plaats kwamen er heel veel klein tot ultrakleine bosstippels bij op de kaart: zo kwam er meer dan 1300 hectare bos bij met een perceelsgrootte kleiner dan 0,5 ha.

De ontwerpkaart met de meest kwetsbare en waardevolle bossen, de zogenaamde boskaart, werd uiteindelijk op 22 mei 2017 weer ingetrokken omdat er een stortvloed aan bezwaarschriften binnenstroomde 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 regeerakkoord⁶ gaat de Vlaamse Regering het volgende engagement aan: "We vrijwaren bestaande waardevolle bossen maximaal en zorgen voor een snelle, effectieve boscompensatie."

2022. De Vlaamse Regering keurt het Bosuitbreidingsdecreet goed. Het decreet benadrukt de nood aan bosbescherming en de ambitie om geen verdere achterstand op te bouwen in compensaties. Maar het decreet bevat onvoldoende handvatten om de kern van het probleem aan te pakken: zorgen dat er minder bossen gekapt worden. De voornaamste verdienste van het Bosuitbreidingsdecreet is dat het probeert om het systeem van boscompensatie efficiënter te maken om zo sneller en meer te kunnen compenseren.

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 2000-2021 een totale oppervlakte van 5033 hectare bos gekapt werd met een stedenbouwkundige, verkavelings- of omgevingsvergunning;
 - 2° in 93 procent van de gevallen een vergunningsaanvraag voor ontbossing tot een gunstige omgevingsvergunning voor ontbossing leidt;
 - 3° er zelfs na een negatief ontbossingsadvies van het ANB (Agentschap voor Natuur en Bos) ontbossingsvergunningen worden afgeleverd;
 - 4° de indieners van de conceptnota over een plan van aanpak voor ruimtelijk bedreigde bossen op basis van een multicriteria-analyse hebben geoordeeld dat 20.811 hectare van de ruimtelijk bedreigde bossen behoort tot de meest waardevolle bossen die Vlaanderen rijk is en het vanuit ecologisch standpunt aangewezen is om voor een toplaag van 12.493 hectare bos een proactief beschermingskader op Vlaams niveau uit te werken. Die conceptnota gaf aanleiding tot de boskaart;
 - 5° er geen nieuwe initiatieven werden genomen om ontbossing moeilijker te maken na de beslissing van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 om niet langer te werken met een boskaart, maar met een verstrenging van het bestaande ontbossingsverbod;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
- 1° een strikter afwegingskader in te voeren voor ontbossingsaanvragen;
 - 2° een decretale aanpassing van artikel 90bis van het Bosdecreet door te voeren door ook een ontheffing op te leggen voor ontbossing in industrie- en woongebied;
 - 3° te zorgen voor een bijkomende bescherming van de meest kwetsbare en waardevolle bossen aan de hand van een multicriteria-analyse die rekening houdt met de oppervlakte van het bos, de waarde van het bos op de biologische waarderingskaart (BWK), de ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis van het bos, en de ligging ervan ten opzichte van de gewenste natuur- en bosstructuur (GNBS), en daarnaast in een planschade te voorzien op het moment dat het bos met kap bedreigd wordt door een omgevingsvergunningaanvraag;
 - 4° een centrale GIS-gerelateerde-databank (GIS: geografisch informatiesysteem) te ontwikkelen die de effectieve ontbossing en bebossing op het terrein bijhoudt. Ook illegale ontbossingen moeten daarin opgenomen worden;
 - 5° te onderzoeken of een 'citizen science'-project als CurieuzeNeuzen in Vlaanderen of CurieuzeNeuzenAirBxl in Brussel kan worden ontwikkeld om samen met vrijwilligers een gebiedsdekkende bosinventarisatie op te maken.

Mieke SCHAUVLIEGE
Chris STEENWEGEN
Tine VAN DEN BRANDE
Staf AERTS
Johan DANEN
Imade ANNOURI