

Briefadvies

Subsidiëring van bebossing

Briefadvies inzake het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over de subsidiëring van bebossing

Datum van goedkeuring **8/10/2020**

Volgnummer 2020 | 016

Coördinator + e-mailadres Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1070 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhal Demir
Vlaams minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Martelaarsplein 7
1000 BRUSSEL

Datum:
8 oktober 2020

Ons kenmerk:
01/K2/2020/0269

Uw bericht van:
18 september 2020

Uw kenmerk:
ZD/JVDB/BVR

Betreft: Advies op uw vraag inzake het ontwerpbesluit over de subsidiëring van bebossing

Mevrouw de minister,

Op 18 september ontving de Minaraad de adviesvraag inzake het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over de subsidiëring van bebossing. Dit ontwerpbesluit kadert in het bosuitbreidingsplan dat op 26 mei in het Vlaams Parlement werd toegelicht en op 30 juni aan de actoren in de Minaraad werd voorgesteld en geeft eveneens uitvoering aan de bosuitbreidingsdoelstelling (i.e. 4000 ha tijdens deze legislatuur) uit de beleidsnota Omgeving.

Met wat voorligt wordt het besluit voor de subsidiëring van grondwaardeverlies bij bebossing opgeheven en worden volgende besluiten gewijzigd: (1) het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 betreffende het verlenen van subsidies voor bebossing en herbebossing en (2) het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer. De Minaraad wenst met dit briefadvies niet alleen in te gaan op de voorgestelde wijzigingen, maar ook een aantal hiermee verband houdende kwesties voor het licht te brengen.

Inzake de opmaak van een bosuitbreidingsplan. Vooreerst vindt de Raad het positief dat er werk werd gemaakt van het opstellen van een bosuitbreidingsplan (i.e. met doelstelling 4000 ha extra bos tegen einde regeerperiode) met een doorkijk naar een eindsituatie en doelstellingen voor 2030 (i.e. einddoel 10.000 ha bosuitbreiding) en dit om uitvoering te geven aan het Regeerakkoord¹. De Minaraad doet daarbij opmerken dat in dit regeerakkoord inzake deze doelstelling gesteld wordt dat hiertoe *in eerste instantie [zal worden ingezet] op de bebossing van niet-beboste als bos bestemde gebieden of waar mogelijk natuurgebieden, en in tweede instantie op te bestemmen gebieden* en dat *terreinen waarop natuur of bos [wordt] gerealiseerd, correct [worden] bestemd*.

Tegelijkertijd meent de Minaraad dat men zich niet zonder meer blind mag staren op deze streefcijfers. De concrete realisatie van dit plan hangt immers van een reeks factoren af, waarbij het voorzien in financiële prikkels/vergoedingen er een belangrijke is, maar niet noodzakelijkerwijze voldoende zal zijn om snelheid te maken. De implementatie van dit bosuitbreidingsplan hangt onder meer af van (*) mentaliteit, (*) communicatie, (*) gunstige regulatieve omgeving, (*) draagvlak, (*) het tijdig voorzien in voldoende plantgoed per

¹ Regeerakkoord, p. 12, p. 223 en p. 224.

plantseizoen, (*) de interactie met overig omgevingsbeleid, (*) andere ontwikkelingen in het natuur- en bosbeleid.

Inzake de inhoud van het bosuitbreidingsplan merkt de Raad op dat nergens in dit plan een link wordt gemaakt met de instandhoudingsdoelstellingen voor bos in kader van het Europees natuurbeleid (zie ook verder in dit briefadvies). Nochtans is het behalen van deze instandhoudingsdoelstellingen ook een belangrijke doelstelling uit de beleidsnota Omgeving², naast de doelstellingen inzake het verhogen van het bosareaal. Daarenboven is er, wat het behalen van een gunstige staat van instandhouding betreft, nog een groot openstaand saldo inzake Europese boshabitats. De beleidsnota Omgeving stelt dat hiertoe tegen eind 2020 maatregelen voor boshabitats worden voorzien en dit in overleg met alle betrokkenen en met respect voor rechtszekerheid voor eigenaars en gebruikers.

De Raad wijst er op dat in dit kader de voorbije tien jaar een grote inspanning werd gevraagd van alle actoren met het oog op het realiseren van deze doelstellingen. De Minaraad meent daarom dat een coherent verhaal nodig is en vraagt om deze taakstelling ter harte te nemen en de bosuitbreidingen, waar mogelijk, maximaal in te zetten om de bosdoelen vanuit het Natura 2000 beleid te realiseren.

Inzake de voorwaarden uit het ontwerpbesluit. De Minaraad meent dat wat voorligt zeker een stap in de goede richting is om te komen tot meer bos in Vlaanderen, dat het systeem dat voorgesteld wordt de basis kan vormen voor een relatief eenvoudige toegang tot bebossingssteun en eveneens een aantal vereenvoudigingen inhoudt.

In het geval dat de in art. 3, §2, 15° gestelde voorwaarde inzake (het bekomen van) een bebossingsvergunning verwijst naar artikel 35bis, §5, van het Veldwetboek (dd. 1886) wat het bebossen van gronden met een agrarische bestemming betreft, merkt de Minaraad op dat in 2003 een omzendbrief LNW/B&G/01 inzake bebossing van landbouwgronden en de te hanteren criteria bij adviesverlening werd uitgebracht. De Raad vraagt om deze omzendbrief te actualiseren in het kader van de voor advies voorliggende wijzigingen.

Daarnaast lijkt er ook een tegenstrijdigheid te zijn inzake 3, §2, 1°, (wat de aanvraag door een pachter betreft) en 8°, (waarin gesteld wordt dat de grond minstens twee volledige kalenderjaren niet gebruikt wordt voor professionele land- en tuinbouwdoeleinden). De Raad vraagt om, gelet op artikel 1.1 van de Pachtwet, dit ofwel verder te duiden of de tegenstrijdigheid op te lossen.

Artikel 3, §2, 5°, bepaalt dat de grond niet gelegen mag zijn “*in agrarisch gebied vastgesteld in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen*”. De Minaraad vraagt om hierbij het woord “gewestelijke” te schrappen, aangezien er ook provinciale en gemeentelijke RUP's worden opgemaakt die gelijkaardige afwegingen maken. De Raad vraagt om deze opmerking ook mee te nemen bij het aanpassen van het besluit van 2 oktober 2015 en ook daar het woord “gewestelijke” te schrappen waar nodig.

De Minaraad vraagt ook om verduidelijking bij de voorwaarde in art. 3, §2, 9°, met name indien gronden in het verleden werden opgegeven als te bebossen in een compensatiedossier, maar het ontbossingsdossier nooit doorging. De Raad stelt vast dat er namelijk heel wat gronden zich op dit moment in die situatie bevinden. De Minaraad stelt daarom voor om deze voorwaarde als

² Beleidsnota Omgeving, OD 1. Instandhoudingsdoelstellingen en Natura 2000-beleid, p. 63 en volgende.

volgt te wijzigen: “*als grond die bebost zal worden ter compensatie van een ontbossing [...] in een goedgekeurd compensatiedossier*”

Artikel 3, §2, 13°, bepaalt dat de bebossing dient te worden uitgevoerd met inheemse soorten opgenomen in bijlage 1 van het Besluit van 2 oktober 2015 betreffende het verlenen van subsidies voor bebossing en herbebossing. Daarnaast wordt de kwestie van het plantgoed en de plantmethode in het Bosuitbreidingsplan opgevat als een van de acht pijlers van het plan, en dit in functie van klimaatverandering.

De Raad wijst in de eerste plaats op het belang van een goede soorten- en herkomstkeuze, aangepast aan de specifieke terreinsituatie, om te komen tot klimaatrobuuste bossen. De Raad meent dat de lijst van bijlage 1 de nood aan klimaatrobuuste bossen waarschijnlijk niet voldoende dekt, gelet op de noodzaak aan klimaatadaptatie in de bosbouw.

De Raad verwijst in de tweede plaats naar het besluit van 3 oktober 2003 betreffende het bosbouwkundig teeltmateriaal, hetgeen garant staat voor kwalitatief plantgoed en meent dat het gebruik van dergelijk materiaal moet aanbevolen worden. In functie van een kwaliteitsvol en klimaatbestendig bos vraagt de Raad dat hierbij wordt opgelegd dat plantgoed wordt gebruikt uit de lijst met aanbevolen herkomsten voor Vlaanderen, die op grond van het besluit van 3 oktober 2003 door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek wordt opgemaakt (<https://www.inbo.be/nl/bosbouwkundig-teeltmateriaal>), gelijkaardig aan de bepaling van artikel 7, eerste lid, 2° van het besluit van 2 oktober 2015.

Verder wordt ook in het Bosuitbreidingsplan terecht opgemerkt dat de plantmethode van belang is. De Raad wijst daarom in de derde plaats op het feit dat het bebossen van landbouwgronden zorgvuldig moet gebeuren om op termijn kwalitatief bos op die gronden als resultaat te hebben. De Raad verwijst hierbij in het bijzonder naar het advies van het Instituut voor Natuur- en Bosbehoud (INBO.A.3803 van 2 augustus 2019 inzake de ontwikkeling van ecologisch waardevolle bossen op landbouwgronden), waarin onder meer wordt geconcludeerd dat cultuurpopulieren zeker in het begin een belangrijke rol kunnen spelen. De Raad vraagt derhalve om hiermee rekening te houden. In gebieden waar natuurstreefbeelden moeten bereikt worden zou die bebossing gepaard moeten gaan met de gepaste onderetage of fungeren als tussenfase richting een kwaliteitsvol en habitatwaardig bos. De Raad verwijst hierbij naar artikel 5, eerste lid, 8°, van het besluit van 2 oktober 2015 dat bepaalt dat ook populier, gecombineerd met inheemse soorten, kan gebruikt worden voor dergelijke bebossing en vraagt om dit ook toe te laten in het ontwerpbesluit dat voor advies voorligt.

De Minaraad meent dat de voorwaarde onder 3, §2, 14°, eerder thuishoort onder artikel 4.

Verder doet de Raad opmerken dat, in tegenstelling tot andere besluiten die bebossing ondersteunen, in het ontwerpbesluit geen voorwaarde is opgenomen met betrekking tot de opmaak van een beheerplan. De Raad vraagt om in te schrijven dat, gelijkaardig aan de voorwaarde in artikel 7, 4°, uit het bebossingsbesluit van 2 oktober 2015 het beschikken over een goedgekeurd beheerplan conform artikel 16ter van het natuurdecreet, van minimum type één, vereist is, uiterlijk vier jaar na de uitbetaling van de subsidie.

Inzake de voorgestelde hoogte van de bedragen. De Minaraad stelt vast dat zowel in de nota aan de Vlaamse Regering als in het advies van de Inspectie van Financiën uitspraken worden gedaan over (het nut van) de verhoging van het subsidiebedrag en de verantwoording ervan. De Raad

meent dat de vooropgestelde verhoging al beter aansluit bij de reële kosten voor bebossing en het verlies in grondwaarde en vindt deze verhoging dan ook een stap in de goede richting.

De Raad merkt evenwel op dat er in de praktijk interactie bestaat met de boscompensatieregeling. De Minaraad is hierbij van mening dat steeds verder verhogen van de bebossingssubsidie, of omgekeerd, verlagen van de bosbehoudsbijdrage, geen sluitende oplossing biedt om te komen tot uitbreiding van het bosareaal, vanwege het bestaan van een marktwerking³. De Raad noteerde evenwel dat de minister reeds voorstelde om ook de regeling inzake boscompensatie te herzien. De Minaraad wenst om advies te worden gevraagd bij wijzingen aan de boscompensatieregeling en doet opmerken dat onder andere in het rapport van het Rekenhof inzake ontbossing en compensatie⁴ wordt gesteld dat beslist werd om een systeem van verhandelbare boscompensatierechten uit te werken.

In het kader van een koppeling met de Instandhoudingsdoelstellingen (zie verder) vraagt de Raad om bebossing van percelen, gelegen in het agrarische gebied in de ruime zin alsook binnen een Speciale Beschermingszone gelegen, volwaardig financieel te steunen. Dit kan door hiertoe art. 5, tweede lid, 4°, aan te passen, door bijvoorbeeld toe te voegen “*en is niet gelegen in een Speciale Beschermingszone.*”

Het ontwerpbesluit is onderdeel van een trio. Met de inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit, zullen er drie besluiten zijn die expliciet voorzien in subsidiëring van bebossing, aankoop van terreinen al dan niet inbegrepen. Twee van deze onderscheiden subsidiesystemen voorzien in verschillende bedragen voor wat in essentie dezelfde operatie is: bebossing per oppervlakte-eenheid, evenwel in diverse bestemmingen. Voor twee van deze besluiten is met wat voorligt ook een coördinatieoefening voorzien (art. 20), met name het ontwerpbesluit dat voor advies voorligt en het besluit van 2 oktober 2015 inzake de subsidiëring van bebossing en herbebossing (gewijzigd door dit ontwerpbesluit). De Minaraad is ervoor gewonnen deze coördinatie-oefening snel door te voeren (i.e. voor het plantseizoen 2021-2022).

Inzake het planologisch aspect. Het Bosuitbreidingsplan stelt, met betrekking tot bestemmingen inzake te bebossen gronden, vast dat een *quickscan* van Natuur en Bos aantoont dat er nog ongeveer 26.000 ha gronden beschikbaar zijn die niet alleen de bestaande bosstructuur zouden versterken en geschikt zijn voor bebossing, maar die eveneens gelegen zijn in groene bestemmingen (p. 11). Wat dat betreft, wordt in hetzelfde plan het voornemen geuit om het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer aan te passen en dit door het verhogen van het steunpercentage voor de aankoop van gronden gelegen *in groene bestemmingen* (p. 9).

Het Bosuitbreidingsplan stelt dat zal worden gefocust op groene bestemming, maar dat dit niet uitsluitend zo zal zijn. De Minaraad vraagt daarom dat, indien de bebossing in agrarisch gebied gebeurt, dat er dan ook zo snel mogelijk een herbestemming gebeurt en dit in lijn met het Regeerakkoord, i.e. *terreinen waarop natuur of bos [wordt] gerealiseerd, correct [worden] bestemd*⁵.

³ I.e. een ontbosser zal steeds bereid zijn om een hogere prijs te bieden om zijn dossier vergund te krijgen.

⁴ REKENHOF, Rapport Ontbossing en compensatie, april 2016 p. 31.

⁵ Regeerakkoord, p. 12, p. 223 en p. 224.

De Minaraad stelt vast dat, bij de met artikel 17 van het ontwerpbesluit voorziene wijziging aan artikel 35 van het besluit inzake de subsidiëring van geïntegreerd natuurbeheer wat betreft aankoop voor bebossing en daaropvolgend type vier beheer, deze beperking tot groene bestemmingen evenwel niet wordt ingevoerd.

Standpunt Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu. Beide organisaties vragen om de tekst uit het ontwerpbesluit te behouden.

Standpunt Boerenbond. Nu de focus op de groene bestemmingen gegeven het hierboven ingenomen standpunt verlaten wordt, kunnen er nog meer vragen gesteld worden bij de verhoging tot 90% subsidie van de verwervingskost. Dit zowel inzake de hoogte van deze verwervingssubsidie als de bestemmingen waar deze middelen kunnen worden ingezet.

Vanuit een doelmatige inzet van overheidsmiddelen stellen we ons in eerste instantie de vraag of bij dergelijke hoge steunpercentages de overheid niet beter zelf verwerft – en desgevallend het beheer door derden laat uitvoeren - dan een private partner te laten verwerven en die aankoop bijna volledig als overheid te subsidiëren.

Daarnaast stellen we vast dat er een focus op groene bestemmingen was aangekondigd op pagina 9 in het bosuitbreidingsplan van minister Demir en dat deze focus in dit ontwerpbesluit volledig ontbreekt. Hierdoor kan er dus met 90% verwervingssubsidie in het agrarisch gebied worden aangekocht, wat volledig haaks staat op onderstaande passage:

De inspanningen die worden geleverd door natuurverenigingen maar ook private eigenaars met het oog op de realisatie van bos als erkend natuurreserveaat worden ondersteund met aankoopsubsidies en subsidies voor de inrichting van deze nieuwe, toegankelijke bossen. Voor de aankoop van gronden gelegen in groene bestemmingen wordt besluitvorming voorbereid om het steunpercentage te verhogen (door middel van een aanpassing van het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer). Voor percelen met een andere gewestplanbestemming wordt geen wijziging van het besluit voorgesteld.

Inzake de wijzigingen aan het besluit betreffende de subsidiëring van geïntegreerd natuurbeheer. Zoals hierboven gesteld, voorziet het Bosuitbreidingsplan in een aanpassing van art. 35 van het besluit van 14 juli 2017 betreffende het geïntegreerd natuurbeheer, door het verhogen, in groene bestemmingen, van het steunpercentage voor aankoop van gronden (deze steun betreft het zgn. “spoor 1”: aankopen met het oog op erkenning als reserveaat).

Wat dit eerste spoor betreft, wijst de Raad op de voorwaarde in artikel 32, §1, van dat besluit van 2017, met name dat de aanvrager van de subsidie op het ogenblik van de aanvraag moet beschikken over een goedgekeurd beheerplan type vier.

Landelijk Vlaanderen en Boerenbond vragen om toe te voegen dat deze voorwaarde niet van toepassing zou zijn indien het terrein dat verworven wordt, bebost zal worden, zoals vermeld in het toekomstige tweede lid van artikel 35 van dit besluit.

Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu vragen om de voorwaarde van artikel 32, §1, van het besluit van 14 juli 2017 betreffende het geïntegreerd natuurbeheer, te behouden.

In het besluit betreffende geïntegreerd natuurbeheer wordt evenwel in artikelen 37 tot en met 42 in een spoor 2 de mogelijkheid voorzien om ook aankopen van grond met het oog op bebossing te subsidiëren. De Raad vraagt om, in het kader van een coherente regelgeving, deze artikelen zodanig te wijzigen dat een coherente regeling ontstaat voor het subsidiëren van aankopen in groene bestemmingen.

Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu vragen om ook een aanpassing door te voeren aan bijlage 3, deel D (Regels voor de beoordeling van het oppervlaktecriterium bij terreinen van type drie en type vier) van het besluit van 14 juli 2017 betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van reservaten, met name in geval 1°, j). De Raad vraagt om de oppervlakte-eis als volgt aan te passen: "*bossen: 5 ha, en 0,5 ha indien aansluitend bij bestaand bos*".

Boerenbond stelt zich ernstig vragen bij het verlagen van de oppervlakte-eis gezien dit een verdere versnippering van het agrarisch gebied in de hand dreigt te werken.

De oppervlakte van 10ha voor bos wordt op basis van bijlage 3, deel D van het besluit van 14 juli 2017 aanzien als de ecologische minimumoppervlakte om te voldoen aan het oppervlaktecriterium inzake bos bij terreinen van natuurbeheerplan type 4. Het naar beneden halen van deze oppervlakte zorgt ervoor dat de beoogde natuurstreefbeelden en milieucondities niet meer gehaald zullen worden. Het eindresultaat dreigt hierdoor toch wel zeer eigenaardig te worden: een verhoging van het subsidiepercentage dat uiteindelijk leidt tot minder kwaliteitsvol bos.

Inzake een besluitmatige koppeling met de Instandhoudingsdoelstellingen voor bos. De Minaraad merkt op dat een toetsing inzake de bijdrage tot de realisatie van deze instandhoudingsdoelstellingen vervat zit in artikel 10 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 betreffende het verlenen van subsidies voor bebossing en voor herbebossing en eveneens is opgenomen als onderdeel van de doelmatigheidstoets bij de subsidiëring van de aankoop van terreinen, maar dat deze in dit ontwerpbesluit ontbreekt. Niettemin blijft, zoals ook eerder gesteld, de bos-doelstelling inzake het realiseren van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen groot. Indien er in het kader van dit ontwerpbesluit een win-win situatie mogelijk is, vraagt de Raad om hier prioritair op in te zetten.

Onmiddellijke inwerking treding. De Minaraad erkent de nood aan snelheid, maar vragen om na te gaan of enkel ondertekening van het besluit juridisch afdoende is, gelet op artikel 84, van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen die stelt dat publicatie in het Belgisch Staatsblad vereist is.

Met vriendelijke groeten,

Walter Roggeman
Voorzitter jaar 2020