

Vergaderjaar 2009–2010

**32 442**

**Bosbescherming**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2010

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op het door de Europese Commissie uitgebrachte groenboek «Bosbescherming en bosinformatie in de EU: onze bossen voorbereiden op de klimaatverandering».

In dit groenboek stelt de Commissie in oriënterende zin de vraag of het huidige beleidsinstrumentarium op nationaal en EU-niveau voldoende is. Het gaat hierbij om de uitdagingen waaraan de bossen in de EU worden blootgesteld, onder andere als gevolg van de klimaatverandering, aan te kunnen.

Het kabinet heeft waardering voor dit initiatief van de Commissie. Nederland is voorstander van een samenhangend beleid ten aanzien van bossen, gericht op onder meer klimaatverandering, biodiversiteit en een duurzame houtketen. Nederland is voornamelijk niet overtuigd van de noodzaak voor het inzetten van nieuwe EU-instrumenten. Lidstaten hebben voldoende mogelijkheden om duurzaam bosbeheer in hun eigen land te realiseren. Daarnaast bestaat al veel EU-beleid op aanpalende onderwerpen, zoals biodiversiteit, klimaat en energie, handels- en mededingingsbeleid en fytosanitaire regelgeving. Dat beleid draagt ook bij aan de bescherming van bossen en aan duurzaam bosbeheer in de EU.

De Commissie heeft op het internet een publieke consultatiemogelijkheid geopend. Tot en met 31 juli kan iedereen zijn mening geven op het groenboek en de Commissie van suggesties voorzien.

Mijn ministerie heeft vertegenwoordigers van de Nederlandse bos- en houtsector aangemoedigd van deze mogelijkheid gebruik te maken. Ook is bij het opstellen van de kabinetsreactie gebruik gemaakt van de expertise en de opvattingen van partijen uit deze sector.

Als de Commissie vervolgstappen onderneemt op basis van dit groenboek, mogelijk in de vorm van een witboek met concrete beleidsvoorstellen, zal ik uw Kamer hierover uiteraard informeren.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg

## **Kabinetsreactie groenboek bosbescherming**

Op 1 maart jl. heeft de Europese Commissie een Groenboek over bossen gepubliceerd: «Bosbeschermingen bosinformatie in de EU: Onze bossen voorbereiden op de klimaatverandering» (COM (2010) 66). In deze kabinetsreactie geeft Nederland zijn standpunt weer over dit groenboek en worden de vragen beantwoord die de Commissie hierin opwerpt. Na een inleiding geeft Nederland een korte schets van de Nederlandse bossen en het daarover gevoerde beleid. Vervolgens worden de belangrijkste uitgangspunten benoemd die Nederland hanteert ten aanzien van bescherming van bossen en duurzaam bosbeheer. Ten slotte beantwoordt Nederland de vijf vragen die de Commissie in het groenboek stelt.

### **Inleiding en proces**

Nederland is verheugd over het feit dat de Commissie het initiatief heeft genomen tot dit groenboek. Met dit groenboek onderschrijft de commissie het belang van het beschermen van de bossen en het belang daarbij van duurzaam bosbeheer. De Commissie geeft zich via dit groenboek rekenschap van de uitdagingen die de EU en haar lidstaten met hun bossen tegemoet moeten treden. Een van de belangrijkste ontwikkelingen is de wereldwijde klimaatverandering. De Commissie verwijst in het groenboek dan ook terecht naar het Witboek «Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader» (COM (2009) 147), waarop Nederland in april 2009 heeft gereageerd. Ook kan het Groenboek worden gezien in de context van het in 2006 vastgestelde EU-actieplan voor de bossen. De Commissie en de lidstaten hebben daarin de ambitie opgenomen dat de Europese bossen, ook in het licht van de klimaatverandering, op de lange termijn hun sociaal-economische, productie- en milieufunctie kunnen behouden.

Met deze kabinetsreactie maakt Nederland gebruik van de mogelijkheid om voor 31 juli 2010 opvattingen over het groenboek kenbaar te maken. Ondanks de relatief korte reactietermijn heeft het kabinet hierbij getracht de opvatting van betrokken maatschappelijke partijen mee te wegen. Dit heeft onder andere vorm gekregen in een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de Nederlandse natuur-, bos- en houtsector. Ook zijn zij in de gelegenheid gesteld schriftelijk te reageren. Dit laat onverlet dat maatschappelijke partijen ook nog kunnen reageren door gebruik te maken van de directe mogelijkheid tot inspraak via de door de Commissie geopende publieke consultatiemogelijkheid.

Het kabinet hecht eraan, net als de Commissie, te benadrukken dat het groenboek een startpunt is van een discussie over het belang van bosbescherming en duurzaam bosbeheer en over mogelijkheid en wenselijkheid van (meer) EU-beleid op het gebied van bossen. Concrete beleidsvoorstellen worden er nog niet in gedaan. Nederland is uiteraard geïnteresseerd in de initiatieven die de Commissie in het vervolg op dit Groenboek mogelijk onderneemt, onder andere op basis van de door de EU-ministers van Milieu geformuleerde raadsconclusies over dit onderwerp op 11 juni jl., de uitkomsten van de publieke consultatie en de reacties van de lidstaten.

### **Nederlandse bossen en het Nederlandse bosbeleid**

Vergeleken met het EU-gemiddelde (42% van het landoppervlak) heeft Nederland met 360.000 hectare relatief weinig bos (ongeveer 10% van het landoppervlak). Het Nederlandse bos is relatief jong bos. Het grootste deel van het bos is pas vanaf het einde van de negentiende eeuw aangelegd. In de twintigste eeuw is het areaal bos in Nederland aanzienlijk gestegen:

van 3% van het landoppervlak naar ongeveer 10% nu. Van de Nederlandse bomen is 57% naaldboom en 43% loofboom. Veel Nederlandse bossen zijn gemengde bossen met een behoorlijke variatie aan boomsoorten en herbergen bijzondere natuurwaarden.

In Nederland is het multifunctioneel beheer van bossen (bossen die meerdere functies tegelijkertijd vervullen) het meest gangbaar. Nederland is een dichtbevolkt land waar de belangrijkste functie van bossen recreatie en natuur zijn. Vooral in het zeer verstedelijkte westen van Nederland is de ruimtedruk erg hoog. Het is daarom van belang dat vooral daar voldoende bos -en natuurgebieden blijven of worden aangelegd ten behoeve van recreatie, ontspanning en natuurbeleving van de inwoners.

De Nederlandse bossen wordt door verschillende beheerders beheerd. Ongeveer de helft van de bossen wordt beheerd door overheden. Daaronder vallen Staatsbosbeheer en gemeenten, maar ook is een aanzienlijk deel van de Nederlandse bossen in beheer bij Defensie. Deze terreinen worden veelal gebruikt voor militaire activiteiten. De andere helft van de Nederlandse bossen wordt beheerd door particuliere terreinbeherende organisaties, zoals Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, en tal van andere particuliere eigenaren.

De houtproductie in Nederland is tegenwoordig beperkt. Nederland moet meer dan 90% van zijn houtverbruik importeren; 80% daarvan komt uit andere EU-landen. Aanvankelijk lag in het Nederlandse bosbeleid wel sterk de nadruk op houtoogst en op de economische betekenis van bos en hout. In de loop der jaren – onder andere als gevolg van de verdere verstedelijking en een toenemende milieu- en ruimtedruk- kreeg het belang van bescherming van het bos voor natuur en ook recreatie meer ruimte. Zo werd met de inwerkingtreding van de Boswet in 1961 de instandhouding van het Nederlandse bosareaal beoogd. De nog altijd vigerende Boswet schrijft een meldingsplicht voor bij het kappen van bos, evenals een herplantplicht ter compensatie van het verloren gegane bosareaal. In 1986 werd het Meerjarenplan Bosbouw gepubliceerd. Via dit meerjarenplan werd een uitbreiding van het bosareaal beoogd omwille van zowel natuur, productie als recreatie. In het Bosbeleidsplan uit 1993 werd deze uitbreidingstaakstelling geïntensiveerd. Daarnaast werd meer aandacht besteed aan duurzame instandhouding van bosesystemen en op de relatie tussen bos en milieu, bijvoorbeeld door middel van de CO<sub>2</sub>-opslagfunctie van bossen.

In de regeringsnota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» (2000) werd het natuurbeleid verbreed naar sociaaleconomische aspecten en kregen ook functionele relaties van natuur daarin een inbedding. Dit betekende grotendeels het einde van het specifieke, sectorale bosbeleid. Beleid ten aanzien van bossen en houtproductie werd hoofdzakelijk geïntegreerd in het verbrede natuurbeleid. De uitbreidingstaakstelling voor het bosareaal bleef bestaan (indicatief naar 400.000 hectare bos in 2020), maar werd verankerd in de nieuwe natuurdoelstellingen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) – het nationale ecologische netwerk van Nederland waarmee in 1990 is gestart en waarvan realisatie voorzien is in 2018- en in recreatie- en groengebieden rondom de stad. De Nederlandse Natura 2000-gebieden vallen alle onder de Ecologische Hoofdstructuur. Van de totale oppervlakte EHS-gebieden is ongeveer 45% tevens Natura 2000-gebied.

Het Rijk stuurt sindsdien niet meer op bosaanleg buiten de EHS. De bestaande nationale productiedoelstelling werd in «Natuur voor mensen, mensen voor natuur», mede vanwege de Europese context, losgelaten. Oogst van hout in eigen land, hoewel in omvang beperkt in vergelijking

met andere landen, bleef ook volgens de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur» nodig, «omdat het niet gewenst is dat de binnenlandse vraag naar hout volledig door het buitenland wordt opgelost en de houtoogst wordt afgewenteld op het buitenland». Hout werd door het kabinet gekenschetst als een «duurzame en hernieuwbare grondstof». Met de nota werd de ontwikkeling naar een multifunctioneel bos dat bijdraagt aan economie, ecologie, landschap, toerisme en milieu, verder voortgezet.

Hoewel de hoofddoelstellingen van «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» nog steeds van toepassing zijn, zijn in de kabinetsnota «Biodiversiteit werkt. Voor natuur, voor mensen, voor altijd. Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008–2011» (2008) een aantal actuele onderwerpen nader uitgediept. Ook is het Nederlandse natuurbeleid in dit programma nadrukkelijk in een mondiaal en een Europees perspectief geplaatst. Ten aanzien van bossen zijn vooral de onderdelen «handelsketens en biodiversiteit» (duurzame houtketen), «betalen voor biodiversiteit» (ecosysteemdiensten), «biodiversiteit werkt» (duurzaam landgebruik) en ecologische netwerken (versterking klimaatbestendige ecosystemen via EHS en Natura 2000) van belang.

### **Nederlandse invulling EU-actieplan voor de bossen**

In 2006 verscheen het EU-actieplan voor de bossen (2007–2011). Nederland geeft op basis van de hierboven beschreven beleidskaders invulling aan de nationale opgaven van dit actieplan. Uitgangspunten daarbij zijn multifunctioneel en duurzaam bosbeheer. Nederland heeft de in het actieplan opgenomen doelstellingen en acties getoetst op de zogeheten «drie p's» van duurzaamheid: «people», «profit», «planet». Het is de ambitie van Nederland om bij de invulling en uitvoering van ons beleid steeds een zorgvuldig evenwicht te vinden tussen deze drie aspecten. Ten aanzien van het EU-actieplan voor de bossen wordt deze invulling op onder andere de volgende wijze concreet:

- «Profit» (doelstelling 1 uit het actieplan): ondersteuning bos – en houtsector (bijvoorbeeld via onderzoek), stimulering certificering, Visie op de Houtoogst (2005), Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren (2008), ter vergroting hoeveelheid energie gewonnen uit biomassa uit bos, natuur en landschap.
- «Planet» (doelstelling 2): bescherming bestaande bossen via de Boswet (kapverbod of herplantplicht), aanleg nieuwe bossen via EHS en Recreatie om de Stad, behouden en versterken bosbiodiversiteit door onder andere vergroten variatie en open plekken, vermindering CO<sub>2</sub>-uitstoot, verhoging aandeel duurzame energie, duurzaam inkopen.
- «People» (doelstelling 3): versterken recreatiemogelijkheden, aanleg van nieuw bos ten behoeve van recreatie, educatie over bossen en duurzaam bosbeheer, Nationale Boomfeestdag, natuur -en milieueducatie op scholen, Nationale Parken/bezoekerscentra.

Nederland vindt het van belang dat bij de Nederlandse invulling van het EU-actieplan alle bij het Nederlandse bos betrokken partijen een stevige inbreng hebben. Daarom heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) kort na het verschijnen van het EU-actieplan het initiatief genomen deze partijen bij elkaar te brengen. Dit leidde in 2008 tot de door deze partijen uit de sector geschreven «Agenda voor het Nederlandse bos tot 2020. Voorstellen van de bossector».

## **Randvoorwaarde en uitgangspunten Nederland bij beoordeling groenboek**

Nederland hecht belang aan het versterken van de positie van bossen in een veranderende wereld en de kansen en bedreigingen die zich daarbij voordoen. Vertrekpunt is daarbij de centrale vraag uit het groenboek: Kunnen de uitdagingen voor de toekomst worden tegemoet getreden met het huidige instrumentarium (bevoegdheid op het gebied voor bosbeheer voor de lidstaten, wel coördinatie en samenwerking op EU-niveau) of is (op onderdelen) aanvullend gezamenlijk EU-beleid nodig?

Om die vraag goed te kunnen beantwoorden hanteert Nederland een brede benadering als randvoorwaarde en drie uitgangspunten: duurzaam bosbeheer en duurzame ketens versterken in mondiaal perspectief, optimaliseren benutting van de functies van het bos en ecologische netwerken gebruiken als buffer tegen klimaatverandering.

### *Randvoorwaarde: brede benadering vereist*

Nederland vindt het begrijpelijk dat de klimaatverandering is gekozen als aanleiding voor dit groenboek. Maar er zijn meer internationale actuele ontwikkelingen die aanleiding geven na te denken over de toekomst van bossen en de functies die zij kunnen vervullen. Voorbeelden zijn de energiecrisis (en de vraag naar biomassa voor energiewinning uit bos en natuur), de biodiversiteitscrisis, de toenemende vraag naar hout als duurzame en milieuvriendelijke grondstof en de voedselcrisis, waardoor door uitbreiding van landbouwactiviteiten op mondiaal niveau de ruimtelijke druk op bossen zal toenemen.

Nederland wil de discussie over bosbescherming dan ook graag verbinden aan ander relevant beleid op EU-niveau (zie ook hoofdstuk 4.2 van het groenboek), zoals de implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie, de mededeling over het biodiversiteitsbeleid na 2010, het gemeenschappelijke landbouw- en plattelandsbeleid na 2013, de uitvoering van het FLEGT-actieplan (partnerovereenkomsten met houtproducerende landen) en de discussie (inmiddels in tweede lezing) over de verordening ten aanzien van verplichtingen voor marktdeelnemers voor het op de markt brengen van hout(producten) om de handel in illegaal hout tegen te gaan. Nederland is van mening dat de Commissie bij haar uitwerking in het vervolg op het groenboek ook deze parallele ontwikkelingen, die de discussie over de bossen in de EU rechtsreeks raken, in ogenschouw moet nemen.

Mede gelet op deze belangrijke aanpalende discussies is Nederland daarnaast van mening dat het in het groenboek gehanteerde begrip «bosbescherming» breed moet worden opgevat. Daarbij moet het niet alleen gaan om bescherming van bossen in enge zin (het voorkomen van ontbossing door een kapverbod of de plicht tot herplant, zoals in de Nederlandse Boswet is geregeld), maar ook om het behouden en versterken van duurzaam bosbeheer in de EU. Daarbij kan worden gedacht aan het versterken van de multifunctionaliteit van de bossen (zie hieronder), het vergroten van de variatie in soorten en landschappen en het bevorderen van de natuurlijkheid van bossen in de EU. Nederland concludeert overigens dat in de Raadsconclusies van 11 juni jl. deze brede benadering al enigszins een plaats heeft gekregen.

## **1. Duurzaam bosbeheer en duurzame houtketens in mondiaal perspectief**

Het landoppervlak in de EU is voor meer dan veertig procent «bebost». Na een jarenlange afname als gevolg van de ingrepen door de mens, neemt het Europese bosareaal de afgelopen zestig jaar weer toe. De EU herbergt echter slechts 5% van het mondiale bosareaal. Grootschalige ontbossing, veelal gevolgd door de handel in illegaal hout vormt nog steeds een hardnekkig probleem. Wereldwijd wordt jaarlijks ongeveer 13 miljoen hectare ontbost. De (sociale, ecologische en economische) gevolgen van ontbossing zijn aanzienlijk. Beleid rond bos en hout heeft daarmee bij uitstek een mondiale component.

In het groenboek wordt in dit licht onder andere verwezen naar de in Rio de Janeiro (1992) verwoorde beginselen voor duurzaam bosbeheer. Uitgangspunt daarbij is dat het beheer van bossen ecologisch verantwoord, sociaal aanvaardbaar en economisch levensvatbaar moet worden uitgevoerd. Deze beginselen zijn later verankerd in de zogenoemde Helsinkicriteria en verder ingevuld het in kader van de pan-Europese ministersconferentie voor de bescherming van bossen in Europa (MCPFE). Het is uiteindelijk de ambitie van Nederland dat deze beginselen wereldwijd worden nageleefd. Nederland is van mening dat de EU in de mondiale discussie hierover een belangrijke rol moet vervullen. Binnen de EU stelt Nederland zich rond dit onderwerp actief op. De belangrijkste opgave daarbij is het tegengaan van ontbossing door het bestrijden van de handel in illegaal hout en het verduurzamen van handelsketens. Via het FLEGT-actieprogramma en de daarbij behorende partnerovereenkomsten met de grote houtexporterende landen heeft de EU hierin haar verantwoordelijkheid genomen. Maar om van het actieprogramma daadwerkelijk een succes te maken is veel doorzettingsvermogen en vasthoudendheid vereist. De voorgestelde verordening inzake verplichtingen voor marktdeelnemers voor het op de markt plaatsen van hout en houtproducten vormt belangrijke aanvullende regelgeving om illegaal gekapt hout van de EU-markt te weren.

Nederland spant zich in om ontbossing in Europa en op mondiaal niveau tegen te gaan door de landbouwproductie op het bestaande areaal te verhogen en duurzame landbouw te bevorderen. Nederland is verheugd over het feit dat deze notie is opgenomen in de raadsconclusies van 11 juni. Nederland vraagt de Commissie dit aspect mee te nemen bij de uitwerking van het vervolg op dit groenboek. Nederland heeft zelf het initiatief genomen tot het organiseren van een conferentie over klimaatverandering, voedselzekerheid en landbouw. Deze conferentie wordt in november 2010 gehouden, ter voorbereiding op de klimaatconferentie in Mexico van half december 2010.

Via het United Nations Forum on Forests (UNFF) en de recent door Nederland geratificeerde Internationale Tropisch Hout Overeenkomst (ITTO), waaraan Nederland een actieve bijdrage levert, zijn in internationaal verband uitgangspunten bepaald voor het stimuleren van duurzaam bosbeheer en het tegengaan van ontbossing. Maar ook in het VN-verdrag over klimaatverandering (UNFCCC), de daarbij behorende afspraken over verandering van bodemgebruik (LULUCF), het Verdrag betreffende biologische diversiteit (CBD) en het VN-verdrag ter voorkoming van de verwoestijning (UNCCD) is een rol weggelegd voor bossen.

Gelet op het wereldwijde belang van bossen, is Nederland voorstander van een versterking van het duurzame beheer van bossen wereldwijd en de daarbij behorende instituties. Deze positie betekent dat we, willen we onze geloofwaardigheid in internationaal verband behouden, in eigen land moeten nakomen wat we voor andere landen bepleiten. In het Beleidsprogramma Biodiversiteit is vastgelegd dat «Nederland zich als een van de rijke landen volledig rekenschap geeft van zijn invloed op ecosystemen «elders en later» en de afwenteling in ruimte en tijd verduurzaamt». Ook ten aanzien van bossen hecht Nederland hecht hieraan, hoe beperkt ons bosareaal ook is in vergelijking met andere (Europese) landen. Zo beschermt de Boswet tegen ontbossing en vindt de aanleg van nieuw bos plaats via de Ecologische Hoofdstructuur en in Recreatiegebieden om de Stad (RodS). Naast de genoemde regelgeving gericht op het bestrijden van illegale handel, draagt certificering van bossen en verhandeld hout bij aan de totstandkoming van duurzaamheid. Nederland ziet op dit laatste onderdeel voor de EU vooral een stimulerende en initiërende rol. Nederland heeft als beleid geformuleerd dat van al het hout op de Nederlandse markt 50% aantoonbaar duurzaam geproduceerd moet zijn. In 2005 bedroeg dit percentage nog 13,3%, in 2008 was dit meer dan verdubbeld tot 33,8%.

## **2. Optimalisering benutting functies van het bos**

Bossen vervullen verschillende nuttige maatschappelijke functies vervullen. In hoofdstuk 2 van het groenboek worden deze functies uitvoerig beschreven. Zoals uiteengezet in de paragraaf over het nationale beleid is Nederland er voorstander van dat bossen deze functies zo veel mogelijk gelijktijdig en in hun onderlinge samenhang kunnen vervullen. Naast de «klassieke» functies natuur, landschap, productie (houtoogst), cultuurhistorie en recreatie, werpen de klimaat- en energiecrisis de afgelopen jaren steeds meer licht op andere functies van het bos: het vasthouden van CO<sub>2</sub>, ecosysteemdiensten als het bergen en bufferen van water, de positie van hout als milieuvriendelijke, hernieuwbare grondstof en de mogelijkheden van bos en natuur voor biomassa als bron van energie.

Nederland richt zich daarbij met name op de volgende functies:

- a. De waarde van het bos als ecosysteemdienst voor het vergroten van de natuurwaarden en het versterken van de biodiversiteit;
- b. De belevingswaarde van het bos, mede ten behoeve het welzijn en de gezondheid van burgers (van groot belang in het dichtbevolkte Nederland);
- c. De duurzame oogst in het bos ten behoeve van houtproductie en biomassa als hernieuwbare energiebron.

Nederland is van mening dat deze ontwikkelingen ook voor de bossen in de EU nieuwe kansen bieden die optimaal kunnen worden benut. Bos kan in veel gevallen – letterlijk – meer worden gebruikt. Duurzaamheid (en het daaruit voortvloeiende evenwicht tussen «people», «planet» en «profit») is bij dat gebruik wel een harde randvoorwaarde. De weerbaarheid en robuustheid van bosccosystemen mag er niet door worden verzwakt. Zo blijven bossen en de functies die we eraan kunnen ontfen ook voor toekomstige generaties beschikbaar. Wanneer de functies van bossen op een zorgvuldige wijze worden gecombineerd, zitten ze elkaar niet in de weg, maar kunnen ze elkaar juist versterken.

Waar soms nog wordt gesproken over «natuurbos» versus «productiebos», moet het bos volgens Nederland veeleer worden beschouwd als een integraal ecosysteem dat verschillende ecosysteemdiensten vervult die daarmee zowel economische als maatschappelijke waarden vertegen-



woordigt. Wat is er mooier dan een houtexploitant die geen «afval» over houdt na het dunnen van het bos, maar zijn restproducten gedeeltelijk kan omzetten in biomassa ten behoeve van energiewinning, waarmee hij op den duur zowel geld verdient als een bijdrage levert aan duurzame energie? En het creëren van meer open plekken en variatie in het bos, waarbij, als wordt voldaan aan de criteria voor duurzaam bosbeheer, zowel de natuur en de biodiversiteit, de recreant als de ondernemer baat kan hebben?

De situatie ten aanzien van bossen en hun functievervulling verschilt sterk per lidstaat. Sommige landen hebben, mede dankzij het grote bosareaal, vanouds een grote en productieve houtsector. In andere landen ligt de nadruk meer op natuur en andere functies. In Nederland ligt gezien de hoge ruimtedruk als vanzelfsprekend meer op multifunctioneel gebruik. Die grote verscheidenheid is juist ook een teken van kracht voor de EU. De lidstaten zelf zijn dan ook het beste in staat te beoordelen op welke wijze de verschillende functies van het bos in balans kunnen worden gebracht. Met name biodiversiteit (inclusief de discussie over ecosysteemdiensten) en klimaatverandering hebben echter ook een Europese dimensie. Op die onderdelen is dan ook reeds EU-beleid geformuleerd en/of zijn initiatieven aangekondigd, zoals de mededeling over het biodiversiteitsbeleid na 2010 en het groen- en witboek over klimaatadaptatie.

Een van de belangrijkste functies van het bos in het sterk verstedelijkte en dicht bevolkte Nederland is het bieden van kwalitatief hoogwaardige ruimte voor recreatie en ontspanning voor burgers. Het is Nederland opgevallen dat dit aspect een niet erg prominente plaats heeft gekregen in het groenboek. In de tussentijdse evaluatie van het EU-actieplan voor de bossen (2009) is het thema «stedelijke bossen» geïdentificeerd als een onderwerp dat de komende jaren nadere aandacht behoeft. Onder andere tijdens het Belgische voorzitterschap in de tweede helft van 2010 zal aandacht aan dit onderwerp worden geschonken. Nederland is graag bereid een actieve bijdrage te leveren aan de uitwerking van dit thema en daarbij zijn expertise te delen met andere lidstaten.

### **3. Ecologische netwerken gebruiken als buffer tegen klimaatverandering**

Nederland vraagt aandacht voor de functie die ecologische netwerken kunnen vervullen bij de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering. In het groenboek wordt aan dit aspect weinig aandacht besteed. Robuuste ecologische netwerken dragen bij aan het vergroten en versterken van populaties en kunnen geografische verschuivingen van soorten als gevolg van klimaatverandering accommoderen. Bossen als onderdeel van deze netwerken kunnen daarnaast onder andere een beperkende invloed hebben op het gevaar van overstromingen. Nationaal richten we ons op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur met zijn robuuste verbindingen en de Natura 2000-gebieden als onderdeel van het EU-netwerk. Nederland is daarnaast benieuwd naar de uitwerking door de Commissie van het in de mededeling over biodiversiteit geïntroduceerde concept «green infrastructure», een netwerk van onder andere natuur-, landbouw- en bosgebieden gericht op duurzaam landgebruik en het klimaatbestendig maken van deze landschappen.

### **Antwoorden op de vragen van de Europese Commissie**

In het groenboek stelt de Commissie een vijftal vragen rondom de thema's die besproken worden. Op basis van het hierboven beschreven bosbeleid en de daaruit voortvloeiende randvoorwaarden en uitgangspunten zal Nederland deze vragen beantwoorden.

*Vraag 1. Bent u van mening dat meer aandacht moet worden besteed aan het verzoenen en versterken van de functies van het bos? Op welk niveau is actie noodzakelijk?*

Nederland is verheugd over de aandacht in het groenboek voor de optimalisatie van de functies die bossen vervullen. Ten aanzien van de vraag over het instrumentarium wordt verwezen naar uitgangspunt 2.

*Vraag 2. Kunnen EU-bossen het hoofd bieden aan de klimaatverandering? Is daarbij vroegtijdige actie noodzakelijk en zo ja, op welk niveau?*

Bossen spelen zowel een rol bij het – door CO<sub>2</sub>-opslag – kunnen beperken van de klimaatverandering (mitigatie) als bij het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie). In dit groenboek gaat het alleen om adaptatie. Nederland is verheugd over het feit dat de Commissie het onderwerp klimaatverandering via het groenboek en het daarop volgende witboek over klimaatadaptatie stevig heeft geagendeerd. In de kabinetsreacties op beide publicaties heeft Nederland hierover ook zijn waardering uitgesproken en zijn betrokkenheid bij dit onderwerp geëtaled. De onderlinge relatie tussen klimaatverandering en bossen is daarbij evident. In het groenboek wordt uitvoerig uiteengezet dat, anders dan de natuurlijke klimaatverschuivingen van de afgelopen eeuwen, de door de mens veroorzaakte klimaatverandering te veel dreigt te gaan vergen van onze ecosystemen, zoals de bossen. Het groenboek geeft goed inzicht in de mogelijke gevolgen voor de bossen voor als gevolg van klimaatverandering, ook al zijn deze soms onzeker en kunnen de gevolgen ook binnen de EU sterk verschillen per regio. Zo zal bijvoorbeeld in Noordwest-Europa de groeisnelheid van bossen als gevolg van de klimaatverandering juist toenemen en treedt in Zuid-Europa naar verwachting juist een vermindering van de productiviteit op. In zijn algemeenheid kan echter worden gesteld dat door het hoge tempo van de temperatuurstijging bossen moeite hebben zich op eigen kracht te herstellen.

Robuuste bossen kunnen, mede gezien hun vermogen water vast te houden, gevolgen van klimaatverandering zoals verdroging en erosie beperkingen. Bossen als onderdeel van ecologische netwerken zoals de Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000 op Europees niveau kunnen een belangrijke buffer vormen tegen dergelijke bedreigingen. Ook het feit dat bossen een matigend effect kunnen hebben op klimaatextremen (via bijvoorbeeld lagere maximumtemperaturen en hogere minimumtemperaturen), wordt in het groenboek terecht aangestipt. In het groenboek worden eveneens de gevolgen van klimaatverandering benoemd die de Europese bossen van binnenuit kunnen beperken, zoals de (sterkere) verspreiding van ziekten en plagen, bosbranden en zware stormen.

Nederland onderkent de noodzaak om goed voorbereid te zijn op deze mogelijke gevaren voor bijvoorbeeld economie, ecologie en volksgezondheid. Ten aanzien van de verspreiding van ziekten en plagen is het belang van EU-breed beleid evident gezien de nauwe samenhang met het handelsbeleid. Het EU-beleid ter zake het bestrijden van verdere verspreiding van het in Portugal aangetroffen dennenaaltje is hiervan een goed voorbeeld. De huidige communautaire regeling op fyto-sanitair gebied wordt op dit moment herzien. Nederland is verheugd over het feit dat bij deze herziening de effecten van klimaatverandering op plagen ziekten worden meegenomen, zoals in het groenboek staat. Ook voor Nederland is deze aandacht van groot belang. Denk hierbij aan de recente vondst van de Aziatische boktor in boomkwekerijen, maar ook aan het sterk toenemende aantal teken in bosrijke natuurgebieden en de daaraan gerelateerde ziekte van Lyme, die ingrijpende gevolgen kan hebben voor mensen die eraan lijden.

Met grote bosbranden en de gevolgen daarvan ten zien van bijvoorbeeld veiligheid, biodiversiteit, bodemvruchtbaarheid en economie heeft de EU al langer te maken. Vooral de bosrijke Zuid-Europese landen kampen met dit probleem, maar ook in Nederland doet zich met enige regelmaat een ernstige bos- en of natuurbrand voor. Volgens het groenboek zal door de klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande hogere temperaturen en toename van droogte en wind, de kans op bosbranden vermoedelijk toenemen. Nederland is van mening dat om deze gevolgen tegemoet te treden, vooralsnog kan worden volstaan met het bestaande EU-beleid, zoals het in hoofdstuk 4.2 genoemde EU-solidariteitsfonds en de EU-aanpak van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen. Wel is Nederland van mening dat de EU een rol kan spelen in het verder vergroten van kennis en expertise over en onderlinge samenwerking bij (preventie en bestrijding van) bosbranden, en het delen van deze kennis binnen de EU. Ten aanzien van stormen bepleit Nederland een vergelijkbare aanpak.

*Vraag 3. Bent u van mening dat het huidige beleid van EU en lidstaten volstaat of is verdere actie noodzakelijk?*

Een rode draad die door het groenboek loopt is de vraag of het huidige beleid van coördinatie, afstemming en stimuleren, voldoende is om de beoogde doelen ten aanzien van duurzaam bosbeheer, ook op de lange termijn, te realiseren of dat de inzet van een meer dwingend EU-instrumentarium nodig is.

Binnen de EU is bosbeleid op basis van het subsidiariteitsbeginsel op dit moment grotendeels een zelfstandige verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten. Wel vindt op verschillende onderdelen coördinatie en afstemming plaats tussen de EU-lidstaten en worden gezamenlijke ambities geformuleerd. Zo is in 1999 de EU-Bosbouwstrategie geformuleerd waarin beginselen voor duurzaam bosbeheer zijn verankerd. Ook is op basis van deze Bosbouwstrategie het EU-Bossenactieplan opgesteld, dat in 2006 is verschenen. Het EU-actieplan vormt een coördinatie-instrument voor het nationale bosbeleid van de lidstaten. Uit de tussentijdse evaluatie van het EU-actieplan blijkt dat met het actieplan goede resultaten zijn geboekt. Zo heeft het opstellen van het actieplan geleid tot een grotere bewustwording in de lidstaten van het belang van beleid ten aanzien van bossen. Ook de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten is sinds het verschijnen van het EU-actieplan beter van de grond gekomen.

Het bosbeleid raakt veel aan onderwerpen waarover wel gemeenschappelijk EU-beleid is geformuleerd, zoals natuurbeleid (Vogel- en Habitatrichtlijnen), biodiversiteitsbeleid, beleid rond hernieuwbare energie (biomassa uit bos- en natuurgebieden), handels- en mededingingsbeleid (illegaal hout) en fytosanitaire regelgeving. In hoofdstuk 4.2 van het groenboek wordt hiervan een overzicht gegeven.

Nederland heeft waardering voor het initiatief van het groenboek en is voorstander van een samenhangend beleid binnen de EU ten aanzien van bossen, gericht op onder andere klimaatverandering, biodiversiteit en duurzame ketens. Nederland is vooralsnog echter niet overtuigd van de noodzaak voor het inzetten van nieuwe EU-instrumenten. Enerzijds hebben de nationale lidstaten voldoende instrumenten om duurzaam bosbeheer te realiseren. Anderzijds worden deze instrumenten op dit moment voldoende ondersteund door de in het groenboek beschreven EU-instrumenten rond aanpalend beleid.

Wel kan in het vervolg op dit groenboek worden gezien of de bestaande instrumenten ten aanzien van coördinatie, samenwerking en kennisuitwisseling beter kunnen worden benut, bijvoorbeeld ten aanzien van het verspreiden van de kennis van het toepassen van de principes van duurzaam bosbeheer en het optimaliseren van de benutting van de verschillende functies van het bos. Ook is Nederland benieuwd naar de uitkomsten van de publieke consultatie en de reacties van de andere lidstaten, en de mogelijke initiatieven die de Commissie op grond daarvan neemt.

*Vraag 4. Hoe kan praktische tenuitvoerlegging van duurzaam bosbeheer worden geactualiseerd? Hoe kan een zo divers mogelijke genenpool van bosbouwkundig teeltmateriaal in stand worden gehouden en met succes worden aangepast aan de klimaatverandering worden aangepast?*

Nederland denkt dat de EU vanuit het bestaande beleid hierin een initiërende rol kan vervullen. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan het verspreiden en zo nodig actualiseren van de in hoofdstuk 4.3 van het groenboek beschreven principes van duurzaam bosbeheer en de praktische toepassing daarvan. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 1.

Ten aanzien van de vraag over genenpool, is Nederland van mening dat de bestaande instrumenten afdoende zijn, mits deze voldoende worden bewaakt en wordt geactualiseerd. De EU-richtlijn over bosbouwkundig teeltmateriaal is in Nederland geïmplementeerd via de Zaaizaad- en plantgoedwet. Ook is Nederland actief betrokken bij het gezamenlijke EU-onderzoeksprogramma EUFORGEN. Daarnaast werkt Nederland samen met andere lidstaten, zoals Duitsland. Tevens zal Nederland een bijdrage leveren aan het door de FAO op te stellen «State of World's Forest Genetic Resources».

*Vraag 5. Is voldoende informatie beschikbaar over bossen. Wat kan EU doen ter verbetering?*

Er is zowel bij de EU als bij de lidstaten al veel kennis beschikbaar. Wel kan de EU een rol vervullen in het verbeteren van de bestaande kennis en het vullen van eventuele hiaten daarin. Daarbij denken we in dit verband bijvoorbeeld aan de mogelijke gevolgen van de klimaatverandering op de vitaliteit van bossen, maar bijvoorbeeld ook het verband tussen de beschikbaarheid van bossen en het welzijn van de bevolking. Het kan gaan om bosbouwkundige, ecologische of (sociaal- en financieel-)economische kennis, maar bijvoorbeeld ook om het bieden van inzicht van nationale wet- en regelgeving om het gebied van het beschermen van bossen, zoals de Nederlandse Boswet. Op deze wijze kunnen lidstaten in de gelegenheid worden gesteld van elkaar te leren en indien relevant met elkaar samen te werken.