



DE EUROPESE UNIE EN BOSSEN

Aangezien in de verdragen de bossen niet uitdrukkelijk worden vermeld heeft de Europese Unie geen gemeenschappelijk bosbouwbeleid. Het bosbouwbeleid blijft dan ook in de eerste plaats een nationale bevoegdheid, maar toch hebben veel Europese maatregelen gevolgen voor de bossen in de Unie en in derde landen.

Wat is een bos? Op deze ogenschijnlijk eenvoudige vraag bestaat geen eenduidig antwoord dat voor alle lidstaten geldt. Desondanks volgt Eurostat, voor het verzamelen van internationale statistische gegevens over bosbouw, een classificatieschema dat is opgezet door de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), en wordt de volgende definitie toegepast: een bos is gebied met een kroonbedekking (of gelijkwaardige staande voorraad) van meer dan 10 % en een oppervlakte van meer dan 0,5 ha. De bomen moeten in volwassen staat in situ een minimumhoogte van vijf meter kunnen bereiken.

BOSSEN IN DE EUROPESE UNIE: WAARDEVOLLE ECOSYSTEMEN MET VELE FACETTEN EN TOEPASSINGEN

A. Het Europese boslandschap, een grotendeels door de mens vormgegeven mozaïek

De bossen van de Unie die aan bovengenoemde definitie voldoen, strekken zich uit over een oppervlakte van 182 miljoen hectare (5 % van het totale bosoppervlak in de wereld). Ze bedekken in totaal 43 % van de oppervlakte van de Unie, en de zes lidstaten met de grootste bosgebieden (Duitsland, Spanje, Finland, Frankrijk, Polen en Zweden) vertegenwoordigen twee derde van het Europese bosoppervlak (3.2.10). Het bosoppervlak verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat: in Finland, Zweden en Slovenië beslaan de bossen meer dan 60 % van de oppervlakte, in Nederland en in het Verenigd Koninkrijk is dat slechts 11 %. Bovendien, en dit in tegenstelling tot vele andere werelddelen waar ontbossing nog steeds een groot probleem is, neemt het bosoppervlak in de Unie toe. Tussen 1990 en 2010 is er ongeveer 11 miljoen hectare bos bij gekomen, vooral dankzij natuurlijke uitbreiding en bebossingsmaatregelen.

Dat er in de Unie veel verschillende soorten bossen zijn, is een gevolg van de uiteenlopende geografische en klimatologische omstandigheden (boreale bossen, alpiene naaldbossen, enz.). De verspreiding van de bossen is immers vooral afhankelijk van het klimaat, de bodem, de hoogtegraad en de topografie. Slechts 4 % van de bossen is niet door de mens gewijzigd; 8 % is aangeplant, en de rest valt in de categorie "seminatuurlijke" bossen, dat wil zeggen door de mens vormgegeven.



Het merendeel van de Europese bossen is overigens privébos (ongeveer 60 % van de bosgebieden, tegenover 40 % in overheidsbezit).

B. Multifunctionele bossen: hun ecologische, economische en sociale rol

Vanuit ecologisch oogpunt leveren de bossen diverse ecosysteemdiensten: zij dragen bij aan de bescherming van de bodem (tegen erosie), spelen een rol in de watercyclus en regelen het plaatselijke klimaat (onder meer via evapotranspiratie) en het klimaat in de wereld (vooral omdat ze koolstof opslaan). Ze beschermen ook de biodiversiteit omdat ze de habitat zijn van talrijke flora- en faunasoorten.

Vanuit sociaal-economisch oogpunt worden bossen geëxploiteerd om hun hulpbronnen, in de eerste plaats hout. Op 134 van de 161 miljoen hectare bos mag er zonder wettelijke, economische of milieubeperkingen hout worden gekapt. Bovendien vertegenwoordigt de houtkap op dat oppervlak slechts ongeveer twee derde van de toename van het jaarlijks gekapte houtvolume. Hout wordt hoofdzakelijk gebruikt als energiebron, goed voor 42 % van het volume, 24 % gaat naar de zagerijen, 17 % naar de papierindustrie en 12 % naar de productie van platen. Ongeveer de helft van de hernieuwbare energie in de Unie is afkomstig van hout. Daarnaast zijn bossen ook een bron voor andere producten dan hout, zoals voedingsmiddelen (bessen en paddenstoelen), kurk, harsen en oliën, en ze maken bepaalde diensten mogelijk (de jacht, het toerisme enz.). De bossen creëren dus banen, in het bijzonder op het platteland. De bosbouwsector (bosbouw, hout- en papierindustrie) vertegenwoordigt ongeveer 1 % van het bbp van de Unie, in Finland is dat zelfs 5 %. Er werken ongeveer 2,6 miljoen mensen in deze sector. Tot slot hebben de bossen een belangrijke plaats in de Europese cultuur.

C. Biotische en abiotische bedreigingen, een nog grotere uitdaging door de klimaatverandering

Tot de abiotische factoren (d.w.z. fysische of chemische) die de bossen bedreigen, behoren bosbranden (met name in het Middellandse Zeegebied), droogte, stormen (gemiddeld twee grote stormen per jaar in de afgelopen 60 jaar) en luchtvervuiling (emissies van wegverkeer en fabrieken). Bovendien vormt de versnippering van het bosareaal als gevolg van de aanleg van wegeninfrastructuur een bedreiging voor de biodiversiteit. Wat biotische bedreigingen betreft, kunnen dieren (insecten, hertachtigen) en ziekten de bossen aantasten. In totaal wordt ongeveer 6 % van het bosoppervlak door ten minste een van deze factoren aangetast.

Klimaatverandering vormt nu al een ernstig probleem voor de Europese bossen. Het is aannemelijk dat ze van invloed is niet alleen op de groeisnelheid en het verspreidingsgebied van bossen en de verscheidenheid aan dier- en plantensoorten, maar ook op de verscheidenheid aan andere levende organismen, zoals bepaalde parasieten, en zelfs op de frequentie en de intensiteit van extreme weersomstandigheden, hoewel de gevolgen zullen verschillen naargelang de geografische ligging. De aanpassing van de bossen aan deze ontwikkelingen en hun potentiële rol in het bestrijden ervan (bijvoorbeeld door de vervanging van niet-hernieuwbare energiebronnen en materialen door hout) zijn twee grote uitdagingen.

Er worden dus hoge verwachtingen gesteld aan de bossen in de Unie; soms zijn die zelfs in strijd met elkaar, zoals blijkt uit de gespannen verhouding tussen de exploitatie



en de bescherming ervan. Een van de voornaamste uitdagingen voor het bosbeheer bestaat erin zulke moeilijkheden op te vangen.

BOSBOUWMAATREGELEN EN -INITIATIEVEN IN DE EUROPESE UNIE: STREVEN NAAR SAMENHANG

Aangezien in de verdragen de bossen niet uitdrukkelijk worden vermeld, heeft de Unie geen gemeenschappelijk bosbouwbeleid. Het bosbouwbeleid is dus nog steeds in de eerste plaats een nationale bevoegdheid. Toch hebben veel Europese maatregelen invloed op de bossen in de Unie en in derde landen.

A. Een nieuw Europees referentiekader voor bosbouw

In september 2013 werd in de mededeling van de Commissie over "Een nieuwe bosstrategie van de Unie ten bate van de bossen en de houtsector" [COM(2013)0659] de nieuwe Uniestrategie gedefinieerd en werd een Europees referentiekader voorgesteld voor de uitwerking van sectoraal beleid dat van invloed is op de bossen. Deze strategie heeft twee hoofddoelstellingen: 1) ervoor zorgen dat de Europese bossen op duurzame wijze worden beheerd en 2) de bijdrage van de Unie aan de bevordering van duurzaam bosbeheer en de bestrijding van ontbossing op mondiaal niveau versterken. Er wordt ook een strategische benadering voorgesteld voor acties van de Commissie en de lidstaten. Zo is de Commissie voornemens om criteria voor duurzaam bosbeheer op te stellen. In september 2015 heeft de Commissie het begeleidend meerjarig uitvoeringsplan voor de bosbouwstrategie van de Unie aangenomen (SWD(2013)0343). Dit plan (de 'Forest MAP') somt de geplande maatregelen op die een antwoord bieden op de uitdagingen voor de Europese houtsector (voor verdere details over de voorgeschiedenis van dit proces, zie ook het deel over de 'Rol van het Europees Parlement' hieronder).

B. Een brede waaier van maatregelen van de Europese Unie die invloed hebben op bossen

1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), voornaamste Europese financieringsbron voor de bossen

Ongeveer 90 % van de Uniemiddelen voor de bossen komt uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo). Gedurende de programmeringsperiode, 2007-2013, is ongeveer 5,4 miljard euro uit de Elfpo-begroting uitgetrokken voor de medefinanciering van specifieke bosbouwmaatregelen. Na de laatste herziening van het GLB werd in december 2013 de nieuwe verordening inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Elfpo gepubliceerd (Verordening (EU) nr. 1305/2013) ([3.2.6](#)). Met het oog op vereenvoudiging bevat één specifieke maatregel voor de periode 2015-2020 alle soorten steun ten behoeve van investeringen in de bossen. Deze maatregel bestrijkt de investeringen in de ontwikkeling van het bosareaal en de verbetering van de levensvatbaarheid van bossen: bebossing en de aanleg van beboste grond, de invoering van boslandbouwsystemen, de preventie en het herstel van schade die aan bossen is toegebracht door bosbranden, natuurrampen en rampzalige gebeurtenissen, investeringen ter verbetering van de veerkracht en de milieuwaaide van bosesystemen en investeringen in bosbouwtechnologieën en in de verwerking, mobilisering en afzet van bosproducten. Daarnaast beoogt een andere



maatregel vergoeding van bosbouw en bijstand voor bosmilieu- en klimaatdiensten en bosinstandhouding. Ten slotte wordt er ook voorzien in maatregelen die niet specifiek op bossen zijn gericht (bijvoorbeeld betalingen in het kader van Natura 2000 en de kaderrichtlijn water). De lidstaten bepalen in het kader van hun programma voor plattelandontwikkeling zelf welke bosbouwmaatregelen zij ten uitvoer zullen leggen, alsook de daarbij behorende bedragen. Zo is er voor de periode 2015-2020 ongeveer 8,2 miljard EUR gereserveerd (waarvan 27 % voor herbebossing, 18 % om bossen weerbaarder te maken en 18 % voor schadepreventie).

2. Andere acties van de Europese Unie ten behoeve van de bossen:

Er is een Europees kader voor het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (Richtlijn 1999/105/EG). In de Europese regeling op fyto-sanitair gebied zijn beschermende maatregelen vastgelegd tegen de verspreiding van schadelijke organismen naar bossen (Richtlijn 2000/29/EG). Bovendien draagt de Unie bij aan de financiering van bosonderzoek, onder meer in de context van het programma Horizon 2020. In het energiebeleid is de juridisch bindende doelstelling vastgesteld om het aandeel van de hernieuwbare energiebronnen in het totale energiegebruik tegen 2020 te verhogen tot 20 %, waardoor de vraag naar biomassa uit de bosbouw zou moeten toenemen (Richtlijn 2009/28/EG). In het nieuwe beleidskader van de Unie voor klimaat en energie voor 2030 staat dat dit aandeel moet worden verhoogd naar 27 %. In het kader van het cohesiebeleid van de Unie kunnen projecten in de bosbouwsector overigens medegefinancierd worden vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (met name preventie van bosbranden, opwekking van hernieuwbare energie en voorbereiding op de klimaatverandering). Het Solidariteitsfonds (Verordening (EG) nr. 2012/2002 van de Raad) is bedoeld om steun te verlenen aan de lidstaten die getroffen zijn door een grote natuurramp zoals een storm of een bosbrand. Het Uniemechanisme voor civiele bescherming (Besluit nr. 1313/2013/EU) kan in werking worden gesteld als een ernstige noodsituatie de responscapaciteit van een getroffen lidstaat overstijgt, met name in geval van bepaalde bosbranden (Griekenland: 2007 en 2012) en zware stormen.

Bovendien wordt ongeveer 37,5 miljoen hectare bos beschermd als onderdeel van het Natura 2000-netwerk, dat is opgericht in het kader van het milieubeleid van de Unie. Een efficiënt gebruik van bossen maakt deel uit van de thematische prioriteiten van het nieuwe programma voor het milieu en klimaat van de Unie (LIFE 2014-2020, Verordening (EU) nr. 1293/2013). De Uniestrategie voor biodiversiteit ([COM\(2011\)0244](#)) voorziet erin dat er tegen 2020 voor alle bossen in overheidsbezit plannen zijn voor een duurzaam bosbeheer. Het Europees Bosbrandinformatiesysteem EFFIS wordt gebruikt voor de monitoring van bosbranden. De Unie bevordert eveneens ecologische overheidsopdrachten ([COM\(2008\)0400](#)), wat de vraag naar duurzaam geproduceerd hout kan doen toenemen; het Europees milieukeurmerk is toegekend aan parketvloeren, meubelen en papier. Verder voorziet het actieplan Flegt in vrijwillige partnerschapsovereenkomsten met de houtproducerende landen en sinds maart 2013 is Verordening (EU) nr. 995/2010 van kracht, waarin het op de markt brengen van illegaal gekapt hout wordt verboden.

De Unie neemt ook deel aan talrijke internationale activiteiten die van invloed zijn op de bossen (met name het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake



klimaatverandering). Op pan-Europees niveau is "Forest Europe" nog steeds het voornaamste beleidsinitiatief op het gebied van bosbouw. Er zijn gesprekken aan de gang over een juridisch bindende overeenkomst betreffende het duurzaam beheer en gebruik van de bossen. De Unie heeft in het kader van haar klimaatbeleid, naast haar deelname aan internationale onderhandelingen over de terugdringing van broeikasgasemissies, de eerste stappen gezet naar opnemings van landbouw en bosbouw in haar klimaatbeleid (Besluit nr. 529/2013/EU inzake boekhoudregels met betrekking tot broeikasgasemissies en -verwijderingen als gevolg van activiteiten met betrekking tot landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw). Daarnaast heeft de Unie zich ten doel gesteld om ervoor te zorgen dat er uiterlijk in 2030 op wereldschaal geen bosareaal meer verloren gaat en dat de ontbossing in de tropen tegen 2020 met ten minste 50 % afneemt ([COM\(2008\)0645](#)). Zij financiert ook projecten in het kader van het programma REDD+, dat gericht is op de vermindering van de uitstoot door ontbossing en de achteruitgang van de bossen in Azië, Afrika en Latijns-Amerika. Ten slotte kan ook het nabuurschapsbeleid een bijdrage leveren: zo beschikt het programma FLEG II voor de periode 2012-2016 over 9 miljoen euro ter bevordering van goed bestuur in de bosbouw, duurzaam bosbeheer en de bescherming van bossen in de landen ten oosten van de Unie.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement stelt op een aantal terreinen die voor de bossen van belang zijn, bijvoorbeeld landbouw en milieu, wetgeving vast op voet van gelijkheid met de Raad (in het kader van de gewone wetgevingsprocedure). Bovendien neemt het Parlement samen met de Raad de begroting van de Unie aan. Het Parlement heeft zijn stempel gedrukt op veel wetgevingsdossiers die van invloed zijn op de bossen, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het energiebeleid (wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen – [2016/0382\(COD\)](#)).

In het verleden heeft het Parlement via meerdere resoluties gepleit voor meer coördinatie en beleidscoherentie in de Europese Unie wat betreft de verschillende beleidsterreinen die voor bossen van belang zijn. Op 30 januari 1997, met de aanneming van zijn [resolutie](#) over de bosbouwstrategie van de Europese Unie^[1] (zijn eerste initiatiefverslag ooit), verzocht het Parlement de Commissie voorstellen in te dienen voor een Europese bosbouwstrategie. Dit pleidooi werd beantwoord door de Commissie in haar mededeling over een bosbouwstrategie voor de Europese Unie [[COM\(1998\)0649](#)] en door de Raad op haar beurt gesteund, met de aanneming van de eerste bosbouwstrategie op 15 december 1998.

In antwoord op het verslag over de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie van de Unie [[COM\(2005\)0084](#)] voor de periode 1999-2004, benadrukte het Parlement nogmaals het belang van deze strategie en sprak nogmaals zijn steun uit in zijn [resolutie](#) van 16 februari 2006 over de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie van de Europese Unie^[2]. In dezelfde resolutie heeft het Parlement zijn steun uitgesproken voor de uitvoering van een door de Commissie voorgesteld "EU-actieplan

[1]PB C 55 van 24.2.1997, blz. 22.

[2]PB C 290E van 29.11.2006, blz. 413.



voor duurzaam bosbeheer", waarin een aantal samenhangende en concrete doelen en maatregelen voor diverse beleidsterreinen met betrekking tot bossen worden aangereikt. Dit actieplan van de Unie voor de bossen is oorspronkelijk door de Commissie ontworpen voor een periode van vijf jaar (2007-2011), met de bedoeling, als aanvullend instrument, de 18 gedefinieerde kernacties beter te coördineren [[COM\(2006\)0302](#)].

Naar aanleiding van het groenboek van de Commissie van 1 maart 2010 getiteld "Bosbescherming en bosinformatie in de EU: Onze bossen voorbereiden op de klimaatverandering" [[COM\(2010\)0066](#)], heeft het Parlement in zijn [resolutie](#) van 11 mei 2011^[3] steun betuigd aan een aanpassing van de bosbouwstrategie teneinde hierin beter rekening te houden met de specifieke uitdagingen met betrekking tot klimaatverandering en duurzaam beheer en instandhouding van bossen.

Op 20 september 2013 presenteerde de Commissie haar mededeling "Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector" [[COM\(2013\)0659](#)], waarin zij niet alleen inging op de steeds hogere eisen aan bossen, maar ook op ingrijpende maatschappelijke en politieke veranderingen. Deze herziening werd door de Raad gesteund in zijn conclusies van 19 mei 2014 en ook door het Parlement in zijn [resolutie](#) van 28 april 2015 getiteld "Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector"^[4]. In deze resolutie verzoekt het Parlement de Commissie om naast deze strategie een actieplan te ontwikkelen met specifieke maatregelen, en om het Parlement jaarlijks op de hoogte te brengen van de vooruitgang die bij de tenuitvoerlegging daarvan wordt geboekt. Het Parlement benadrukte ook dat de uitvoering van de bosstrategie van de Unie een meerjarig gecoördineerd proces dient te zijn. Het Parlement is van mening dat prioriteit moet worden toegekend aan de bevordering van het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de bosbouwsector, aan steun voor plattelands- en stedelijke zones, aan de vergroting van de kennisbasis, aan de bescherming van de bossen en de instandhouding van hun ecosystemen, aan verbetering van de coördinatie en de communicatie, alsook aan vergroting van het duurzaam gebruik van hout en niet-houten bosproducten.

Het hieruit voortvloeiende "Meerjarig uitvoeringsplan voor de nieuwe EU-bosbouwstrategie" (SWD(2015)0164) werd op 3 september 2015 door de Commissie bekendgemaakt. Hierin worden een aantal acties opgesomd ter waarborging van een samenhangende en gecoördineerde benadering van de diverse beleidsmaatregelen en initiatieven voor de bosbouwsector, waarbij belanghebbenden nauw worden betrokken. Het meerjarig uitvoeringsplan biedt een kader voor alle nieuwe maatregelen in verschillende beleidsgebieden die verband houden met bossen. De volgende acht prioritaire gebieden bestrijken de drie pijlers van duurzaam bosbeheer (de sociale, de economische en de ecologische pijler): 1) steun voor onze rurale en stedelijke gemeenschappen; 2) bevordering van de concurrentiekracht en de duurzaamheid van de houtsector, de bio-energiesector en de globale groene economie; 3) bossen in een veranderend klimaat; 4) bescherming van de bossen en versterking van de ecosysteemdiensten; 5) bosinformatie en bosmonitoring; 6) onderzoek en innovatie; 7) samenwerken; 8) bossen in een mondiaal perspectief. Het plan bevat een bijlage

[3]PB C 377E van 7.12.2012, blz. 23.

[4]PB C 346 van 21.9.2016, blz. 17.



met een lijst van concrete maatregelen voor de periode 2014-2020, de actoren, een tijdschema voor de verschillende activiteiten, evenals de verwachte resultaten. De Commissie heeft zich ertoe verbonden regelmatig het Parlement en de Raad te informeren over vooruitgang die wordt geboekt in het kader van de bosstrategie van de Unie. Na een eerste fase (2015-2017) die heeft geleid tot de tenuitvoerlegging van een reeks prioritaire maatregelen, wordt in het voortgangsverslag van de Commissie van december 2018 over de bosbouwstrategie van de Unie [COM(2018)0811] een evaluatie gemaakt van de vooruitgang die in het kader van het meerjarige actieplan is geboekt. Dit verslag moet bijdragen tot de vaststelling van de prioriteiten voor de tweede fase van tenuitvoerlegging (2018-2020).

François Nègre

05/2019

