

DE VLAAMSE MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR

DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIEN, BEGROTING,
WERK, RUIMTELIJKE ORDENING EN SPORT

Betreft: Conceptnota "Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen"

1. Situering

Het regeerakkoord 'Een daadkrachtig Vlaanderen in Beslissende Tijden' meldt onder Doorbraak 6 'Groen en dynamisch stedengewest': "We maken ook werk van het in kaart brengen van de zonevreemde bebossing en herbestemmen de bossen waar dat nuttig en mogelijk is".

In de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 wordt dit engagement in paragraaf 66 onder de Operationele Doelstelling "We realiseren multifunctionele stads(rand)bossen en herbestemmen de zonevreemde bossen waar nuttig en mogelijk is" verder geconcretiseerd:

"Tenslotte moet voor de zonevreemde bebossing een visienota en een concreet plan van aanpak worden uitgewerkt met de volgende elementen: het in kaart brengen van de bebossing, het bepalen van het instrumentarium (o.a. herbestemming), het bepalen van de prioriteiten, het ondernemen van acties via concrete projecten. De focus ligt op de meest waardevolle zonevreemde bossen."

In de Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014 staat onder Operationele Doelstelling 9:

"Beschermen en versterken van de open ruimte, landbouw, natuur en bos": "We werken mee met de bevoegde minister bij het in kaart brengen van de zonevreemde bebossing en we herbestemmen de bossen waar dat nuttig en mogelijk is."

Deze nota geeft invulling aan deze engagementen en beschrijft enerzijds het reeds afgelegde traject en zet anderzijds de krachtlijnen uit voor een actieplan.

2. Het begrip 'zonevreemde bossen'

Ten tijde van het opstellen van de gewestplannen werden niet alle bossen, gelet op de meervoudige functievervulling, opgenomen in de bestemming 'bosgebied' of 'natuurgebied', waarbij het onderscheid tussen beide gelet op de frappante verschillen tussen de gewestplannen ook al niet terug gaat op een andere functievervulling noch toestand, maar kwamen ze ook te liggen in uiteenlopende andere bestemmingen.

Dat is volledig conform het achterliggende gedachtegoed van de bestemmingsplannen. Naast de bestemming 'groengebieden' kunnen 'groene ruimten' immers integraal deel uitmaken van de verschillende bestemmingen op de bestemmingsplannen. Ze vervullen namelijk een uitgesproken verwevings- en landschapsopbouwende functie. Dit is terug te vinden bij de definiëring van de bestemmingen in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Er zijn dan ook vraagtekens te plaatsen bij het gebruik van de terminologie 'zonevreemde bossen' en de problematiek die daaraan wordt gelinkt. Het past immers bij een duurzame ruimtelijke ordening dat bos- en groenvoorzieningen ook in andere ruimtelijke bestemmingen hun plaats kunnen hebben, waardoor met recht kan gesteld worden dat die ook daar 'zone-eigen' zijn. Daarom is het beter om in het kader van de problematiek van bosbescherming eerder te spreken van 'ruimtelijk bedreigde' bossen dan van 'zonevreemde' bossen.

Dit is een belangrijk uitgangspunt bij het uitzetten van het beleid, maar heeft als consequentie dat er meer ruimte moet gegeven worden aan maatwerk en flexibiliteit ten einde prioriteiten te kunnen stellen en om op een passende manier te kunnen inspelen op de gestelde uitdagingen.

3. Het afgelegde traject

Ter voorbereiding van een plan van aanpak heeft het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) een traject uitgezet rond volgende hoofdlijnen:

1. het inventariseren en het in kaart brengen;
2. het prioriteren met focus op de ecologisch meest waardevolle bossen;
3. het uitzoeken van oplossingssporen.

Op basis van dit afgelegde traject en na wederzijds overleg tussen het ANB en het departement Ruimte Vlaanderen werden krachtlijnen uitgezet voor een plan van aanpak.

3.1. De studie

Het basiswerk werd gecoördineerd door het ANB en ondersteund door een studie die werd uitbesteed na vergelijkende prijsvraag. De studie "Inspelen op de problematiek van de zonevreemde bossen: oplossingsspoor van de planologische aanpak", opgemaakt door Grontmij Belgium, werd opgeleverd maart 2013.

3.1.1. Stuurgroep en klankbordgroep

De studie werd begeleid door een stuurgroep die bestond uit het ANB, het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en het departement Ruimte Vlaanderen, en door een klankbordgroep waarin volgende organisaties zetelden: Landelijk Vlaanderen, Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat, Natuurpunt, Bos Plus, Vereniging Vlaamse Provincies, Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling (ADLO), Departement Ruimte Vlaanderen, INBO, Agentschap Ondernemen, Agentschap Onroerend Erfgoed en de Permanente werkcommissie bossen van de Minaraad.

3.1.2. Het in kaart brengen

Door een GIS-overlay van het bosareaal in Vlaanderen met de geldende ruimtelijke plannen wordt het bosareaal volgens ruimtelijke bestemming getypeerd. Hiervoor werd de Boswijzer 2010 gebruikt als meest recent beschikbare basis voor het Vlaamse bosareaal. Deze digitale kaartlaag onderging enkele bewerkingen om de verwerkbaarheid te vergroten. Als bronmateriaal voor de ruimtelijke bestemmingen werd gebruik gemaakt van de vectoriële versie van de ruimteboekhouding 2011, toestand 1 januari 2011.

De Boswijzer 2010 werd dus geconfronteerd met de ruimteboekhouding 2011. De intersect-bewerking resulteerde in een nieuwe data-laag met de overeenkomstige hoofdbestemming per bospolygoon. Om de data-laag minder zwaar te maken, werden alle polygoonen kleiner dan 5m² ('slivers') uitgesloten.

Hoewel boven reeds geargumenteed wordt dat de term 'zonevreemd bos' best wordt vermeden en de term 'ruimtelijk bedreigd bos' eerder relevant is, wordt toch nagegaan hoeveel bos niet in de 'eigen' bestemmingen voorkomt, te verstaan als daar waar vanuit het geëigende gebruik van de bestemde ruimte in die gebieden de grootste kans bestaat dat er een dreiging ontstaat voor het bosbehoud. **Van het in de Boswijzer 2010**

gemeten bosareaal van ruim 177.000 ha ligt in totaal 63.273 ha bos niet in bos-, bosuitbreidings-, natuur¹-, buffer-, groen- of parkgebied.

3.1.3. Prioriteren aan de hand van een multicriteria-analyse

Om de waarde van de bossen te kunnen inschatten werd gebruikt gemaakt van een multicriteria-analyse (MCA) waarbij verschillende factoren samen worden afgewogen.

De verschillende criteria van de MCA zijn: oppervlakte, waarde op de Biologische Waarderingskaart (BWK), historiek van het bos, ligging ten opzichte van de gewenste natuur- en bosstructuur (GNBS) en er werd een vergelijking gemaakt met een eerdere studie² van het INBO hierover.

Aan deze criteria werden verschillende gewichten toegekend. Er zijn in bovengenoemde studie verschillende multicriteria-analyses uitgevoerd. De resultaten werden gecheckt op de beste overeenkomst met de werkelijke toestand. Op basis hiervan werd scenario MCA 3 gekozen voor verdere toepassing.

Scenario MCA 3:

$[Opp_score]*2 + [Max_hist]*2 + [BWK] + [ligging\ tov\ GNBS] + [Basiskaart\ INBO]*2$

De gekozen MCA verdeelt alle bossen in 3 klassen: hoog, middel en laag, als uitdrukking van de waarde van deze bossen.

Van het totale bosareaal ligt er 63.273 ha bos in niet-groene bestemmingen. Verdere uitsluiting van bossen in militaire bestemmingen (beheerprotocol tussen Defensie en ANB), van bossen in eigendom of beheer van het ANB, van bossen die kleiner zijn dan 1 ha, **geeft 20.811 ha ruimtelijk bedreigde bossen in de hoogste klasse, dus de meest waardevolle bossen volgens de gekozen MCA.**

De meeste van deze bossen liggen in landschappelijk waardevolle agrarisch gebied, gevolgd door woonpark, agrarisch gebied en gebieden voor verblijfsrecreatie. Deze GIS-gebaseerde selectie moet evenwel kritisch geëvalueerd worden. Dit komt later nog ter sprake in punt 3.2.

Tabel -1. Oppervlaktes ecologisch meest waardevol bos en ruimtelijk bedreigd volgens ruimtelijke bestemming

Ruimtelijke bestemming	Oppervlakte (ha)
abdijgebied	3,14
agrarisch gebied met landschappelijke (of 'bijzondere') waarde (vallei- of brongebieden)	8,95
agrarische gebieden	3.300,31
agrarische gebieden met ecologisch belang	637,67
ambachtelijke bedrijven en kmo's	44,72
bestaande autosnelwegen	1,44
bestaande waterwegen	11,51
bezinkingsgebied (afvalwater nabijgelegen fabrieken)	5,02
bijzonder groengebied (cf. paardenfokkerij)	7,88
bijzonder ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied	4,96

¹ Omvat 'natuurgebied' in ruime zin waarbij ook de bestemmingen natuurgebied, natuurgebied met wetenschappelijke waarde of reservaatgebied zijn samengenomen.

² Leyman A. & Vandekerkhove K. 2004/ Beleidsondersteunend onderzoek rond zonevreemde bossen, bosuitbreiding & A-locaties. Deelrapport: inventaris van potentieel waardevolle bossen in Vlaanderen – een Gisanalyse. Rapport IBW Bb R 2004.013.

Ruimtelijke bestemming	Oppervlakte (ha)
dienstverleningsgebieden	4,38
gebied voor duurzame stedelijke ontwikkeling	5,70
gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen in combinatie met natuurontwikkeling	2,36
gebied voor gemeenschapsvoorzieningen, openbare nutsvoorzieningen en natuurontwikkeling	1,07
gebied voor recreatiepark	403,70
gebied voor service-residentie	9,77
gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven	41,02
gebieden voor dagrecreatie	294,55
gebieden voor de vestiging van kerninstallaties	330,82
gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut	733,74
gebieden voor jeugdcamping	44,88
gebieden voor verblijfrecreatie	1.865,99
golfterrein	90,44
groengebied met vissershutten	4,24
groengebieden met semi-residentiele functie	14,68
Industriegebieden	423,04
landschappelijk waardevolle agrarische gebieden	5.057,93
milieubelastende industrieën	50,41
ontginningsgebieden	207,75
opspuitingsgebied (verbreding Albertkanaal)	2,97
parkgebied voor verzorgings- instellingen	34,24
recreatiegebied met nabestemming natuur	10,79
recreatiegebieden	418,24
regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter	18,21
reservegebied voor bufferzone	2,10
reservegebieden voor (dag-) recreatie	18,14
reservegebieden voor industriële uitbreiding (industriële + ambachtelijk)	37,65
reservegebieden voor recreatie	39,91
reservegebieden voor woonwijken	4,47
stortgebieden (huisafval en niet-giftige stoffen)	47,80
uitbreidingen van ontginningsgebieden	129,19
uitbreidingsgebied voor stedelijke functies ("complementair aan het wonen")	9,04
universiteitspark	1,24
valleigebieden (of 'agrarische gebieden met landschappelijke waarde')	149,66
Woongebieden	1.387,28
woongebieden met landelijk karakter	201,15
woonpark	4.280,17
woonuitbreidingsgebieden	403,83
zone voor openbaar nut met nabestemming bosgebied	2,93
TOTAAL	20.811,07

3.1.4. Oplossingssporen

In de tweede fase van de studie werden 5 cases geanalyseerd tijdens drie workshops. Daaruit kwamen tal van mogelijke oplossingspistes die gegroepeerd werden in 3 sporen.

Spoor 1: Proactieve bescherming.

Dit spoor zet in op het behoud van de meest waardevolle bossen door de inzet van instrumenten op gewestelijk niveau. Hiervoor zijn er verschillende pistes mogelijk:

- bescherming van de meest waardevolle bossen door herbestemming. Hierbij kan het Vlaamse Gewest een initiatief onder vorm van een sectoraal ruimtelijk uitvoeringsplan 'ruimtelijk bedreigde bossen' starten. Eventueel kan geopteerd worden om dit te integreren in de lopende planningsprocessen;
- bescherming van de meest waardevolle bossen door verwerving: dit kan ingepast worden in het verwervingsbeleid vanuit het ANB;
- een sectorale bescherming vanuit de natuur- en boswetgeving.

Spoor 2: Optimalisatie van het instrumentarium.

Naast het proactieve spoor kan ook ingezet worden op een optimalisatie van het instrumentarium. Binnen dit spoor is een palet aan mogelijke instrumenten benoemd, waarvan hieronder een selectie. Voorstellen die werden meegenomen in het verder beschreven actieplan, worden hier niet vermeld.

- Uitbreiden van vrijstelling van successierechten, vrijstelling van schenkingsrechten en vrijstelling onroerende voorheffing, gekoppeld aan een langdurig engagement via bijvoorbeeld een beheerplan, een erfdienstbaarheid of andere overeenkomst. Het vergemakkelijken van het bekomen van een vrijstelling van successierechten, schenkingsrechten en het toewijzen van vrijstelling van het Vlaamse deel van de onroerende voorheffing voor de meest waardevolle en ruimtelijk bedreigde bossen, zou een bijkomende stimulans kunnen betekenen voor het behoud ervan. De druk om te verkavelen blijkt namelijk deels te resulteren uit de hoge successierechten die voor bossen gerekend worden.
- Een mogelijkheid tot planologisch initiatief vanuit de eigenaar. Uit contacten met eigenaars van parken, landgoederen en bosdomeinen is gebleken dat ook hier bezorgdheid leeft rond de instandhouding van deze domeinen op lange termijn. Zelfs voor hun zonevreemde bossen, waar ontwikkeling mogelijks financieel interessant zou zijn, wensen zij het bestendigen van dit bos op langere termijn.
- Sectorale beschermingsstatuten van andere sectoren. Aanvullend op het instrumentarium vanuit de bos- en natuurwetgeving, kan ook het beleidskader en de wetgeving vanuit andere sectoren een stimulans betekenen tot behoud van de ecologisch waardevolle bossen. Aanknopingspunten kunnen gevonden worden in onder meer het beleid rond landschappen binnen onroerend erfgoed en het decreet Integraal Waterbeleid voor bossen in valleien of overstromingsgebieden.
- Uitbreiden van voorkeepsrecht. Door uitbreiding van het voorkeepsrecht, gefocust op de meest waardevolle bossen, ook buiten de groene bestemmingen, kan ingegrepen worden wanneer deze bossen effectief bedreigd zijn. Verder zou de uitoefening van het voorkeepsrecht afgetoetst kunnen worden aan de intenties van de koper. Als de beheerdoelstellingen in positieve zin wijzigen of als positieve beheerdoelstellingen behouden blijven bij verkoop, kan de overheid van haar voorkeepsrecht afzien. Behalve het voorkeepsrecht 'natuur' zijn ook andere Vlaamse voorkeepsrechten inzetbaar. Denken we onder meer aan het voorkeepsrecht 'water' (bijvoorbeeld beek-begeleidende bossen), voorkeepsrecht i.k.v. RUP, voorkeepsrecht ten voordele van de grondenbank.
- Onderzoek instrumenten planschade – planbaten. Bij herbestemming in het algemeen en planologische ruil in het bijzonder werkt het onevenwicht tussen planschade en planbaten ontmoedigend. De discrepantie tussen de 80% planschade en de 1 tot 30% planbaten is een belangrijke drempel. Bovendien moet de initiatiefnemer van het planningsproces (vb. gemeente) bij het herbestemmen van een zonevreemd

bos die planschade betalen aan de eigenaar, terwijl deze initiatiefnemer niet kan beschikken over de (gewestelijk geïnde) planbaten. Bovendien bestaan er nog veel misvattingen over het bedrag dat betaald moet worden en blijkt dit in de praktijk een ontmoedigende factor om 'groene RUP's' op te stellen. Daarenboven neemt men dan toch ergens weer vrije ruimte in, vaak agrarisch gebied.

- Een palet aan mitigerende maatregelen. Door de vergunningverlener kunnen mitigerende maatregelen opgelegd worden. Dit kan gaan over het deels vrijwaren van een zone bos (vb. een bosstrook die van belang is als ecologische verbinding), 'bosvriendelijk verkavelen', ecologisch opwaarderen van de zone bos die overblijft, enz. Uiteraard is het belangrijk dat er voldoende kennis bestaat over de mogelijkheden om de bosfunctie bij ontwikkelingen in stand te houden. Verder is het mogelijk te differentiëren in de implementatie van de mitigerende maatregelen. Bij grote ecologische impact van de ontwikkeling kan vereist worden de mitigerende maatregelen vooraf aan de vergunningverlening uit te voeren. Echter, bosontwikkeling is een ecologisch proces dat een lange ontwikkelingstijd vereist. Nieuwe bosontwikkeling als milderende maatregel vooraf aan de vergunningverlening opleggen, is daarom vrij drastisch.
- Handhavingsbeleid. Parallel met de voorgestelde instrumenten moet ook de nodige aandacht uitgaan naar een handhavingsbeleid. Het gaat om het verankeren van de handhaving door vergunningsvoorwaarden, stedenbouwkundige handhaving en milieuhandhaving. Ontbossing is nu al een prioriteit voor de natuurinspectie. Echter, ook de gemeentelijke handhavingsdiensten moeten aangespoord worden om illegale ontbossing actiever op te sporen.
- Verder uitbreiden van gebiedsgerichte werking. Door het inzetten van gebiedsgerichte planningsprocessen, wordt het gebruik van flankerende maatregelen mogelijk. De Vlaamse Landmaatschappij beheert grondenbanken waarbij door middel van het ruilen van gronden ruimtelijke projecten gerealiseerd worden.

Spoor 3: Aanreiken van een duidelijk toepassingskader steunend op visievorming en engagementen bij het relevante beleidsniveau.

Het principe van de subsidiariteit speelt een belangrijke rol in de taakverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus. De werking van de subsidiariteit houdt onder meer in dat elk niveau de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het betreffende ruimtelijk structuurplan. In principe moet het bestuursniveau dat de gebiedsgerichte planningsprocessen opstelt, hierbij meteen ook de evaluatie in functie van het bosareaal opnemen.

De taakstelling op gewestelijk niveau betreft enerzijds een proactief luik dat zowel gericht is op de ecologisch meest waardevolle bossen (zie spoor 1) en anderzijds het aanpassen van het instrumentarium en een toepassingskader ervoor creëren, dit samen en in overleg met provincies en gemeenten.

De provinciale taakstelling legt de klemtoon op zogenaamde 'grondgebonden taken'. De provincies hebben onder meer als taakstelling om de provinciale natuurverbindingengebieden en de ecologische infrastructuur van bovenlokaal belang af te bakenen en in te richten. Voor het ecologisch functioneren van de natuur- en bosstructuur zijn ecologische verbindingen, corridors en stapstenen van belang. Dit motiveert de aandacht voor –zowel waardevolle als minder waardevolle– bossen die een functionele component zijn van de ecologische structuur.

De ruimtelijke analyse en de visievorming heeft in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan betrekking op die ruimtelijke elementen (of entiteiten) die de structuur van de gemeente bepalen, onder meer de elementen die de natuurlijke structuur bepalen (o.a. beekvalleien, natuur in de bebouwde omgeving), en de elementen die de structuur van de open gebieden op gemeentelijk niveau bepalen. De structuurbepalende elementen van lokaal belang zijn te omschrijven als de elementen die de hoofdlijnen van de ruimtelijke structuur van het lokaal niveau beschrijven (bron: Omzendbrief RO 97/02 van 14 maart 1997 over het gemeentelijk structuurplanningsproces).

Wanneer een visie voor een gebied opgesteld wordt of een planningsinitiatief geïnitieerd wordt, is het belangrijk dat hierbij de effecten op het areaal ruimtelijk bedreigde bossen meegenomen worden, rekening houdend met de geuite ruimtelijke eisen en met de kennis over het betreffende bosareaal. Om deze problematiek op de agenda te zetten en bewustwording te stimuleren, wordt een afwegingskader aangeboden. Dit afwegingskader gebruikt diverse afwegingen en argumenten om inzicht te geven in de te volgen strategie en de instrumenten die daarmee gepaard gaan. In tweede instantie kan dit afwegingskader ook gebruikt worden als beoordelingskader bij planningsinitiatieven, structuurplanning en gerelateerde plannen. Ook op projectniveau werd dit uitgewerkt. Hiertoe werd een eenvoudige en snel toepasbare beslissingsboom uitgewerkt toepasbaar op provinciaal en gemeentelijk niveau.

3.2. Het uitzuiveren tot een toplaag

3.2.1. Methode

Uit de MCA verkregen we 20.811 ha bossen als meest waardevolle bossen weerhouden en gelegen in een niet-eigen bestemming. De aangereikte oplossingssporen (zie 3.1.4) maken onderscheid tussen een proactieve aanpak en een reactieve aanpak. Om een performant actieplan te kunnen opstellen, lijkt het noodzakelijk om de proactieve aanpak maximaal te focussen op die locaties waar de grootste meerwaarde kan geboekt worden. Het is om die reden dat de bovengenoemde selectie meest waardevolle bossen nog verder gedetailleerd werd.

- Enerzijds werd deze oppervlakte verminderd met 647 ha bossen die gelegen zijn binnen erkende reservaten. Voor deze bossen worden geen ongewenste wijzigingen in grondgebruik mogelijk geacht, vermits het geplande beheer is vastgelegd in een beheerplan bij de erkenning als reservaat.
- Anderzijds heeft het ANB in samenspraak met Ruimte Vlaanderen een sleutel opgesteld, waarbij alle bossen in situ werden gescreend op basis van volgende criteria: toetsing met de in voorbereiding zijnde instandhoudingsdoelstellingen in uitvoering van het Natura2000-beleid, toetsing met de huidige natuurvisie voor het gebied, schrappen van reeds gerealiseerde bestemmingen en toetsing van de bossen aan beslist beleid. Via deze criteria wordt voor de meest waardevolle bossen een onderscheid gemaakt in deze waarvoor een proactieve oplossing zal voorgesteld worden, en deze waarvoor een reactieve oplossing meest aangewezen is. Anders gesteld wordt binnen de selectie van meest waardevolle bossen een onderscheid gemaakt tussen de bossen waarvoor een afzonderlijke Vlaamse aanpak wordt vooropgesteld, en deze waarvoor aangetakt wordt op een lopend of te starten traject, al dan niet op lokaal niveau.

3.2.2. Resultaten

Deze screening resulteerde in een toplaag van 12.493 ha bossen waarvoor vanuit ecologisch standpunt een betere bescherming nodig is door middel van een proactieve aanpak op Vlaams niveau. Deze bossen zijn potentieel ruimtelijk bedreigd. Tijdens de studie bleek het niet mogelijk een concrete invulling te geven aan het concept 'ruimtelijk bedreigd' omdat er hierbij een grote factor van onzekerheid speelt. In veel gevallen is de intentie van de eigenaar of overheid niet gekend, waardoor een dreiging voor ontbossing al dan niet kan sluimeren zolang een initiatief tot wijziging van het grondgebruik in overeenstemming met de ruimtelijke bestemming niet geoperationaliseerd wordt.

Ten opzichte van de 20.811 ha betekent dit dat voor 7.671 ha bossen of onderdelen van boscomplexen een proactieve aanpak niet de meest aangewezen aanpak is en dat beter gebruik wordt gemaakt van de reactieve aanpak. Concreet wordt voorgesteld om voor deze bossen en boscomplexen maximaal aan te sluiten bij bestaande of te starten trajecten.

Deze screening viel buiten de eerder vermelde studiefase en werd bijgevolg ook niet begeleid door de stuurgroep of geconsolideerd door de klankbordgroep. De screening is

gebeurd door het ANB en moet nog een ruimtelijke afweging ondergaan door Ruimte Vlaanderen. Deze wordt beschreven in hoofdstuk 4.

Tabel 2 – ANB Toplaag: Verdeling oppervlaktes bosfragmenten in hectare per bestemmingscategorie en provincie

	Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Totaal
Wonen	692	499	86	467	69	1813
Recreatie	867	390	105	59	70	1491
Landbouw	3264	1665	885	1666	196	7675
Industrie	108	230	2	38	4	382
Overige	668	227	59	81	46	1081
Totaal	5598	3010	1138	2311	385	12442

4. Plan van aanpak

4.1. Werken met sectorale wetgeving rond bosbescherming

In de Vlaamse wetgeving is een beschermingsmechanisme voorzien ten aanzien van ontbossingen. Ontbossing is verboden zonder stedenbouwkundige vergunning tot ontbossen, dit behoudens enkele zeer specifieke uitzonderingen in agrarisch gebied en voor het beheer van erkende reservaten. Bovendien kan die stedenbouwkundige vergunning alleen afgeleverd worden voor:

- ontbossing met het oog op werken van algemeen belang bedoeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- ontbossing of verkaveling in zones met de bestemmingen woon- of industriegebied in de ruime zin;
- 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;
- ontbossing van de uitvoerbare delen in een niet-ervallen vergunde verkaveling;
- ontbossing in functie van vastgestelde instandhoudingdoelstellingen, opgemaakt voor speciale beschermingszones, op grond van artikel 36ter, §1, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of opgemaakt voor soorten, vermeld in bijlage II, III en IV van hetzelfde decreet of voor beschermde soorten op grond van het decreet natuurbehoud. Op 6 december 2013 keurde de Vlaamse Regering definitief het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur goed, waardoor aan deze bepaling de voorwaarde toegevoegd wordt dat die ontbossing opgenomen is in een beheerplan dat is goedgekeurd op grond van het Bosdecreet of van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Elke vergunde ontbossing moet gecompenseerd worden, maar ook hier zijn bepaalde uitzonderingen voorzien.

Voor elke andere ontbossing dan hierboven vermeld, moet eerst een ontheffing van het ontbossingsverbod worden bekomen. Deze ontheffing wordt gegeven door de minister bevoegd voor het natuurbehoud, maar is in de praktijk gedelegeerd naar de administrateur-generaal van het ANB.

Als krachtlijn voor het plan van aanpak wordt voorgesteld maximaal gebruik te maken van deze beschikbare mechanismen. Aanvullend werden naar aanleiding van de besluitvorming rond het 'geïntegreerd beheer ten behoeve van het natuurbehoud' en het definitief

vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen bijkomende afspraken gemaakt tot bijstellingen van het hoger beschreven bosbeschermingsbeleid.

4.1.1. Aanscherpen van het mechanisme van de ontheffing op het verbod tot ontbossen

Voor het al dan niet toestaan van de ontheffing beschikt het ANB over een interne richtlijn met beoordelingsgronden. Deze interne richtlijn wordt zodanig aangepast dat van zodra een geplande ontbossing zich in de hoger genoemd toplaag bevindt, er nagenoeg principieel geen ontheffing wordt verleend. Uitzonderingen moeten mogelijk blijven mits grondige motivatie en in functie van de reële dossiercontext.

Verantwoordelijke	Minister bevoegd voor natuurbehoud.
Uitvoering door	Agentschap voor Natuur en Bos.
Status	Het ANB heeft reeds een voorstel voor een aangepaste richtlijn bezorgd aan de bevoegde minister.
Opvolging	Het ANB zal jaarlijks de toegestane en geweigerde aanvragen voor ontheffingen bekend maken.
Kosten	Geen extra kosten.

4.1.2. Verscherpen van compenserende bebossing in natura

In de context van de besluitvorming rond het 'geïntegreerd beheer ten behoeve van het natuurbehoud' en het definitief vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen wordt voorgesteld voor ontbossingen groter dan 3 ha alleen nog compenserende bebossing in natura toe te laten. Dit wordt decretaal vastgelegd. Deze verscherping beoogt in relatie tot de bescherming van ruimtelijk bedreigde bossen een bijkomende grendel doordat voor dergelijke ontbossingen geen financiële compensatie meer zal kunnen gebeuren. Daarnaast garandeert ze een snellere en naar oppervlakte gelijkwaardige compensatie van de ontboste oppervlakte wat via het bossencompensatiefonds niet altijd gegarandeerd is.

Verantwoordelijke	Minister bevoegd voor natuurbehoud.
Uitvoering door	Vlaams Parlement.
Status	Wijziging artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990 via een amendement van de meerderheid op het ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos.
Opvolging	Vlaams Parlement.
Kosten	Geen extra kosten.

4.1.3. Verder differentiëren van de compensatiefactor

In de context van de besluitvorming rond het 'geïntegreerd beheer ten behoeve van het natuurbehoud' en het definitief vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen wordt voorgesteld een verdere differentiatie door te voeren in de boscompensatiefactor voor de Europese boshabitats. De boscompensatiefactor is een vermenigvuldigingsfactor die in functie van de ecologische waarde van het te ontbossen bos de te compenseren oppervlakte doet toenemen.

Deze compensatiefactor is afhankelijk van de samenstelling en opbouw van het bos en wordt bepaald aan de hand van de onderstaande indeling. De wijziging slaat op het toevoegen van een compensatiefactor 3. Hetgeen in onderstaande tabel staat bij factor 2, factor 1,5 en factor 1 komt dus uit het actueel geldende kader dat dus aangevuld wordt. Om te bepalen of een bos kan gerekend worden tot de Europees te beschermen bos-habitats, wordt voorgesteld dit te doen op basis van de BWK-eenheid.

Tabel 3 - Voorstel tot aanpassen van de boscompensatiefactor

Type bos	Compensatiefactor
----------	-------------------

Inheems loofbos dat op de BWK aangeduid is met een van de volgende BWK-eenheden: 1. Ru: ruderaal olmenbos (<i>Violo odoratae-Ulmetum</i>) a. Rud: ruderaal olmenbos aan de binnenduinrand 2. Vc: elzen-essenbos van bronnen en bronbeken (<i>Carici-Fraxinetum en Cardamino-Alnetum</i>) 3. Va: alluviaal essen-olmenbos (<i>Ulmo-Fraxinetum</i>) 4. Vf: vochtig of vrij vochtig elzen-eikenbos (eventueel met Haagbeuk) 5. Vm: mesotroof elzenbos met zeggen (<i>Carici elongatae-Alnetum</i>) 6. Vn: nitrofiel alluviaal elzenbos (<i>Macrophorbio-Alnetum</i>) 7. Vo: oligotroof elzenbos met veenmossen (<i>Sphagno-Alnetum</i>) 8. Vt: weinig berkenbos (<i>Vaccinio-Betuletum pubescentis</i>) 9. qe: eiken-haagbeukenbos met Wilde hyacint 10. qa: eiken-haagbeukenbos 11. qk: eiken-haagbeukenbos op mergel 12. ql: eikenbos met Witte veldbies 13. qs: zuur eikenbos (vaak met ruderaal ondergroei) a. qs*: zuur eikenbos met Lelietje-van-dalen en Dalkruid 14. qb: eiken-berkenbos 15. fe: beukenbos met Wilde hyacint 16. fa: beukenbos met voorjaarsflora, zonder Wilde hyacint 17. fm: beukenbos met Parelgras en Lievevrouwebedstro 18. fk: beukenbos op mergel 19. fl: beukenbos met Witte Veldbies 20. fs: zuur beukenbos 21. sd: duinstruweel 22. qd: zuur duinbos 23. sk: struweel op kalkhoudende bodem 24. sg: bremstruweel 25. Sf: vochtig wilgenstruweel op voedselrijke bodem 26. Sm: gageelstruweel	3
Ander inheems loofbos: grondvlak bestaat uit minstens 80% inheems loofhout	2
Gemengd bos: grondvlak inheems loofhout ligt tussen 20 en 80%	1,5
Niet-inheems loofbos en/of naaldbos: grondvlak bestaat uit minstens 80% niet-inheems loofhout, naaldbos of een menging hiervan	1

Met de 'BWK-eenheid' wordt bedoeld een eenheid zoals opgenomen in de BWK die is opgesteld door het INBO.

Verantwoordelijke	Minister bevoegd voor natuurbehoud.
Uitvoering door	Vlaams Parlement – Vlaamse Regering.
Status	Wijziging artikel 90bis van het Bosdecreet via amendement op het ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos. Het ANB heeft reeds een eerste technische versie uitgewerkt met aanpassingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing.

Opvolging	Vlaams Parlement – Vlaamse Regering.
Kosten	Geen extra kosten.

4.1.4. Uitwerken van een mechanisme rond verhandelbare compensatierechten

In de context van de besluitvorming rond het ‘geïntegreerd beheer ten behoeve van het natuurbehoud’ en het definitief vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen wordt voorgesteld de haalbaarheid na te gaan rond het instellen van een mechanisme voor verhandelbare boscompensatierechten.

In de huidige ontbossingsregeling wordt de strikte koppeling tussen ontbossing op bepaalde kadastrale percelen met compenserende bebossing op welbepaalde kadastrale percelen, waarbij de bebossing slechts kan gebeuren na het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing, zowel in het kader van kleinschalige projecten (moeilijkheid voor occasionele ontbosser om gepaste fysieke compensatie, zelf of via derde te regelen) als grootschalige projecten (ontbossing verloopt vaak gespreid over vele jaren terwijl de compensatie naar aanleiding van de vergunningverlening moet worden geregeld), als zeer stroef en beperkend ervaren.

Moeilijkheden worden ervaren op meerdere vlakken:

- de administratieve formaliteiten met betrekking tot de compenserende bebossing, hun tijdsbeslag, ... en de vaak problematische inpassing daarvan binnen de stedenbouwkundige aanvraag voor de gebiedsontwikkeling die de ontbossing omvat;
- de match naar oppervlakte tussen ontbossing en boscompensatie;
- het gegeven dat ontbossingsdossier en compensatiedossier meestal een andere initiatiefnemer kennen;
- de resulterende versnippering van de compenserende bebossing;
- het hechten van compensatieverplichtingen, mogelijk voldaan via derden, als stedenbouwkundige voorwaarde en de stroefheid daarvan bij gewenste aanpassing/bijsturing, ...

Vanuit de actuele praktijk is er dus nood aan een minder stroeve procedure die een minder strikte en minder tijdsgebonden koppeling beoogt tussen ontbossing en compenserende bebossing, maar die toch nog voldoende garanties kan geven voor een volwaardige compensatie van de ontbossing. Het invoeren van een figuur van ‘bebossingscertificaat’ kan hierbij helpen en zou kunnen opgevat worden als volgt.

Voor een geplande bebossing kan een bebossingscertificaat bekomen worden, waarbij ‘boscompensatierechten’ toegekend worden. Daardoor komt deze bebossing gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld 5 jaar) in aanmerking als compenserende bebossing. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor het bebossingscertificaat zijn dezelfde als voor compenserende bebossing nu: het terrein mag bij de aanvraag nog niet bebost zijn, het kan alleen in terreinen met een bepaalde ruimtelijke bestemming en er mag niet al een contractuele of eenzijdige verbintenis tot bebossing bestaan. De bebossing moet tenminste 25 jaar in stand gehouden worden. De houder van het bebossingscertificaat kan vervolgens de verkregen boscompensatierechten zelf gebruiken voor boscompensatie bij een project met ontbossing, of hij kan de boscompensatierechten geheel of gedeeltelijk ‘verhandelen’ met iemand anders die van plan is een ontbossing uit te voeren. Bij het in te dienen compensatievoorstel bij een aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing wordt dan een kopie van dit bebossingscertificaat gevoegd. De houder van het certificaat ondertekent mee het boscompensatievoorstel en vermeldt hierbij het nummer van het certificaat en de oppervlakte van de compenserende bebossing in natura waarvoor de houder van het certificaat zich garant stelt. Indien nodig kan het boscompensatievoorstel nog aangevuld worden met het betalen van een bosbehoudsbijdrage of compenserende bebossing door de aanvrager zelf. Een bebossingscertificaat is gekoppeld aan welbepaalde percelen en aan een bepaald bebossingsproject. Bij verkoop of overdracht van het zakelijk recht om de grond te beheren, wordt het bebossingscertificaat mee overgedragen aan de nieuwe eigenaar of houder van het zakelijk recht. De bebossingscertificaten kunnen dus in

zekere zin 'verhandeld' worden. Het is evenwel niet de bedoeling dat de Vlaamse overheid hierrond een gereguleerde markt opzet.

Het voorgestelde systeem van bebossingscertificaten vergt aangepaste regels met betrekking tot de controle op de naleving van de boscompensatievoorwaarden. Enerzijds wordt de effectieve realisatie van de geplande bebossing waarvoor het certificaat werd verleend, op het terrein gecontroleerd, waarna de houder van het certificaat een attest krijgt. Daarnaast moet er ook toezicht gehouden worden op de correcte 'verhandeling' van de boscompensatierechten. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door jaarlijks per bebossingscertificaat een overzicht te maken van de ontbossingsvergunningen met vermelding van het betrokken certificaat en de hieraan verbonden oppervlakte compenserende bebossing. Zodra de som van die oppervlaktes gelijk is aan de totale oppervlakte van de bebossing vermeld op het certificaat, kan dat certificaat niet langer als voorstel tot boscompensatie ingebracht worden.

Verantwoordelijke	Minister bevoegd voor natuurbehoud.
Uitvoering door	Agentschap voor Natuur en Bos.
Status	Het ANB heeft reeds een eerste technische versie uitgewerkt met aanpassingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing.
Opvolging	Via rapportering regelgevingskalender.
Kosten	Geen extra kosten.

4.2. Bescherming van de meest waardevolle bossen door herbestemming

Ruimte Vlaanderen doet vanuit een integrale benadering een screening van de toplaag (12.493 ha) in functie van verdere principiële beleidsbeslissingen over het al dan niet starten van specifieke planningsinitiatieven op gewestelijk niveau om deze bossen te herbestemmen.

4.2.1. In overleg tussen de betrokken vakministers is op 9 januari 2014 beslist om voor de bosfragmenten gelegen in de bestemmingscategorieën wonen en industrie (2.194 ha), waarbinnen de bossen normaliter meest ruimtelijk bedreigd zijn, na te gaan in hoeverre een ruimtelijk planningsinitiatief aangewezen is en verder onderzocht kan worden. Voor de weerhouden elementen zal een principiële beleidsbeslissing in functie van een herbestemming voorbereid worden. Een screening moet duidelijk maken in hoeverre er beleidsmatig reeds uitspraken zijn gedaan over het al dan niet ontwikkelen van deze woon- of industriegebieden en of het maatschappelijk verantwoord kan worden deze bestemmingen te schrappen na afwegen van de verschillende maatschappelijke doelstellingen en ruimtevragen.

4.2.2. Voor de gebieden in andere bestemmingscategorieën (landbouw, recreatie en overige – zie tabel 2) wordt, rekening houdend met het voorgestelde uit punt 4.1.1., dezelfde oefening doorgevoerd.

Voor de screening van de toplaag in categorie landbouw (tabel 2) wordt voor grotere entiteiten of aansluitend bij bestaande bossen die minder ruimtelijk bedreigd zijn maar waarvoor een herbestemming naar natuurgebied kan worden overwogen, ADLO betrokken. De gevolgen van de herbestemming naar omliggend landbouwgebruik en landbouwbedrijfszetels bepaalt immers mee de opportuniteit.

De screening van de toplaag in de categorie recreatie wordt beperkt tot de types recreatiegebied (onder andere verblijfsrecreatiegebieden, recreatieparken, ...) waarvan potentieel een ruimtelijke bedreiging van het bos uitgaat. De screening door Ruimte Vlaanderen wordt als volgt aangepakt:

- clustering bosfragmenten die tot een zelfde 'gebied' behoren;

- beknopte evaluatie van de bestaande feitelijke toestand, de ruimtelijke context en configuratie van de bosfragmenten;
- relevante uitspraken over het gebied in kader van gewestelijke, provinciale of gemeentelijke planningsprocessen (structuurplannen, gebiedsvisies, ruimtelijke uitvoeringsplannen, ...).

Dit zal leiden tot een voorstel vanuit Ruimte Vlaanderen:

- verder overwegen van een herbestemming binnen een lopend planningsproces (code 1);
- verder overwegen van een herbestemming binnen een specifiek op te starten initiatief na principiële 'startbeslissing' (code 2);
- geen initiatief in functie van herbestemming aangewezen omwille van:
 - zeer geringe meerwaarde van een herbestemming (code 3);
 - recente beleidsbeslissing inzake realisatie bestemming (code 4).

Verantwoordelijke	Minister bevoegd voor ruimtelijke ordening.
Uitvoering door	Departement Ruimte Vlaanderen.
Status	De bovenstaande screening is in uitvoering.
Opvolging	
Kosten	Geen extra kosten.

4.3. Ondersteuning van lokale besturen

Voor alle potentieel ruimtelijke bedreigde bossen die niet tot de toplaag behoren, oordelen we dat de situatie best gebiedsgericht op lokaal niveau wordt aangepakt waardoor de verantwoordelijkheid bij de lokale overheden komt te liggen. Voor deze bossen wordt er geen initiatief genomen op gewestelijk niveau maar is er wel een toetsingskader uitgewerkt dat als basis dient voor beslissingen over plannen, projecten en vergunningen. De opmaak van een omzendbrief is een gebruikelijk instrument om dit aan de lagere overheden mee te delen. Hiertoe werd een zeer eenvoudige en snel toepasbare beslissingsboom uitgewerkt als hulpmiddel om tot visievorming te komen toepasbaar op provinciaal en gemeentelijk niveau. Een ontwerp van beslissingsboom is opgenomen in bijlage.

Verantwoordelijke	Minister bevoegd voor natuurbehoud en minister bevoegd voor ruimtelijke ordening.
Uitvoering door	Agentschap voor Natuur en Bos en Departement Ruimte Vlaanderen.
Status	Te starten.
Opvolging	
Kosten	Nog te bepalen.

5. Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering beslist, met dien verstande dat deze beslissing geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt:

1. haar goedkeuring te hechten aan de principes opgenomen in de conceptnota "Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen";
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud, te gelasten met de verdere uitvoering van deze conceptnota, en meer bepaald voor 31 maart 2014 de onder punt 4.1.3 bedoelde wijziging van besluit aan de Vlaamse Regering voor te leggen en de omzendbrief in uitvoering van punt 4.3 aan de Vlaamse Regering mee te delen;

3. de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, te gelasten met de verdere uitvoering van deze conceptnota, meer bepaald de conclusies van de screening, zoals bedoeld in punt 4.2, voor te leggen aan de Vlaamse Regering met het oog op verdere besluitvorming. Voor 31 maart 2014 wordt een voorstel m.b.t. de bosfragmenten gelegen in de bestemmingscategorieën “wonen” en “industrie” voorgelegd.

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu,
Natuur en Cultuur

Philippe Muyters
Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport