



Brussel, 20.9.2013
COM(2013) 659 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

{SWD(2013) 342 final}
{SWD(2013) 343 final}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector

1 EUROPA HEEFT ZIJN BOSSEN NODIG

40 % van het terrestrische areaal van de EU bestaat uit bossen en andere boomrijke vegetaties, die van streek tot streek de grootst mogelijke verscheidenheid te zien geven. Door bebossing en natuurlijke successie is het EU-bosareaal de jongste decennia met ongeveer 0,4 % per jaar toegenomen. Wereldwijd blijft het bosareaal evenwel afnemen. In de EU wordt momenteel slechts 60 à 70 % van de jaarlijkse toename gekapt, zodat het met de houtvoorraad op stam in stijgende lijn blijft gaan. De prognoses van de lidstaten in het kader van landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) wettigen echter de verwachting dat het exploitatiecijfer tegen 2020 met circa 30 % zal zijn toegenomen ten opzichte van 2010¹. Ongeveer 60 % van de bossen is eigendom van enkele miljoenen particuliere eigenaren², en dat getal zal nog stijgen naarmate de restitutie van boseigendommen in sommige lidstaten verdergaat. De rest behoort toe aan de staat en aan andere openbare eigenaren.

Bossen zijn multifunctioneel en vervullen een economische, maatschappelijke en ecologische rol. Zij vormen het leefgebied van planten en dieren en spelen een sleutelrol bij het temperen van klimaatverandering en andere milieudiensten. Bijna een kwart van het bosareaal van de EU maakt deel uit van het beschermde Natura 2000-netwerk, en in een groot deel van de rest komen soorten voor die krachtens de EU-natuurwetgeving bescherming genieten. Bossen bieden ook ruime maatschappelijke voordelen, onder meer voor de volksgezondheid, recreatie en toerisme³.

Het sociaaleconomische belang van bossen is groot maar wordt vaak onderschat. Bossen dragen bij aan plattelandontwikkeling en zorgen voor ongeveer drie miljoen banen. Hout is nog steeds de belangrijkste bron van inkomsten uit bossen. Daarom wordt in de strategie ook gekeken naar de EU-houtsector (de zogeheten "forest-based industries"), waarop het industrieel beleid van de EU van toepassing is. Hout wordt ook gezien als een belangrijke bron van grondstoffen voor de opkomende bio-industrieën.

¹ Gebaseerd op de verwachte referentieniveaus inzake bosbeheer die de EU ten behoeve van de 6e vergadering van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) heeft ingediend.

² 16 miljoen volgens hun eigen schattingen. Het aantal particuliere boseigenaren is vrij hoog, maar hun bosbezit is vaak gefragmenteerd en hun aandeel in het totale bosbestand relatief gering.

³ Nadere bijzonderheden zijn te vinden in het Groenboek over bosbescherming en bosinformatie (COM(2010) 66).

Biomassa uit bossen is momenteel de belangrijkste bron van hernieuwbare energie en dekt nu ongeveer de helft van het totale verbruik van hernieuwbare energie in de EU. Volgens de nationale actieplannen voor hernieuwbare energie kan door het inzetten van biomassa voor verwarming, koeling en elektriciteitsopwekking circa 42 % van de 20 %-doelstelling voor hernieuwbare energie tegen 2020 worden gerealiseerd. Daartoe zou in de EU een hoeveelheid hout voor energiedoeleinden moeten worden ingezet die gelijk is aan de huidige totale houtoogst. Bossen leveren voorts een breed scala van andere producten zoals kurk, harsen, paddenstoelen, noten, wild en bessen.

Willen wij zorgen voor een goed evenwicht bij de benutting van al die voordelen, dan is duurzaam bosbeheer is van cruciaal belang.

Duurzaam bosbeheer is het gebruik van bossen en bosgebieden op een manier en met een intensiteit waarbij deze hun biologische diversiteit, productiviteit, regeneratiecapaciteit en vitaliteit behouden, alsook het vermogen om nu en in de toekomst relevante ecologische, economische en sociale functies op lokaal, nationaal en mondiaal niveau te vervullen, en waarbij geen schade aan andere ecosystemen wordt toegebracht⁴.

Hoewel het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geen verwijzing bevat naar de noodzaak om specifiek in een EU-beleid voor de bossen te voorzien, heeft de EU in de loop van haar bestaan door haar beleid steeds bijgedragen aan de implementering van duurzaam bosbeheer en aan de besluitvorming van de lidstaten inzake bossen. Belangrijke ontwikkelingen waren onder meer de Europa 2020-strategie voor groei en werkgelegenheid, het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik, het beleid inzake plattelandontwikkeling, het industriebeleid, het klimaat- en energiepakket van de EU met zijn streefcijfers voor 2020, de strategie inzake fytosanitair beleid en teeltmateriaal, de biodiversiteitsstrategie en de strategie voor de bio-economie⁵.

Subsidiariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid vormden de uitgangspunten voor de EU-bosbouwstrategie van 1998⁶, waarbij een raamwerk is opgezet voor bosgerelateerde maatregelen die duurzaam bosbeheer ondersteunen en gebaseerd zijn op samenwerking en positieve koppelingen tussen de beleidsmaatregelen en initiatieven van de EU en de lidstaten. Het EU-actieplan voor de bossen 2007-2011⁷ was een belangrijk instrument om die strategie ten uitvoer te leggen; het behelsde vier doelstellingen: concurrentiekracht, milieu, levenskwaliteit en coördinatie en communicatie. Medefinanciering van bosbouwmaatregelen op grond van de verordening inzake plattelandontwikkeling was steeds, en blijft, de belangrijkste vorm van EU-financiering.

⁴ Ministeriële conferentie voor de bescherming van het bos in Europa, Helsinki, 1993.

⁵ COM(2011) 244 en COM(2012) 60.

⁶ Resolutie van de Raad van 15 december 1998 over een bosbouwstrategie voor de Europese Unie.

⁷ COM(2006) 302.

Een ex-postevaluatie van het actieplan voor de bossen heeft de noodzaak onderstreept van een nieuwe bosstrategie met de volgende krachtlijnen: ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijke visie op multifunctioneel en duurzaam bosbeheer in Europa; vaststelling van prioriteiten en streefcijfers voor actie; koppeling van de financieringsstrategieën en -plannen van de EU en de lidstaten; versterking van een coherente, sectoroverkoepelende planning, financiering en uitvoering van activiteiten; instelling van duidelijke monitoring-, beoordelings- en rapportagemechanismen; en een nieuwe benadering van de participatie van belanghebbende partijen. Deze mededeling ondersteunt die aanbevelingen door het uitzetten van strategische bakens.

2 WAAROM EEN NIEUW RAAMWERK NOODZAKELIJK IS

De voorbije vijftien jaar hebben ingrijpende maatschappelijke en politieke veranderingen het perspectief van de EU-samenleving op bossen en bosbouw beïnvloed. In het algemeen worden aan bossen steeds hogere eisen gesteld, terwijl ze tegelijk blootstaan aan almaar grotere bedreigingen. Tezelfdertijd heeft de toename van het aantal beleidsmaatregelen die voor bossen relevant zijn, ter zake een complexe en gefragmenteerde situatie doen ontstaan. Ook veroorzaakt de toenemende verstrengeling van de internationale markten voor voedingsmiddelen, diervoeders, vezels en brandstoffen onverwachte marktverstoringen.

Er is een nieuw raamwerk nodig, willen wij:

- ervoor zorgen dat het multifunctionele potentieel van de EU-bossen op evenwichtige en duurzame wijze wordt beheerd, zodat zij hun cruciale ecosysteemdiensten naar behoren kunnen leveren;
- kunnen voldoen aan de stijgende vraag naar grondstoffen voor bestaande en nieuwe producten (bijv. groene chemicaliën of textielvezels) en hernieuwbare energie. Deze vraag biedt kansen voor marktdiversificatie, maar plaatst ons voor grote uitdagingen inzake duurzaam beheer en evenwichtig inspelen op de marktbehoeften. De vraag naar nieuwe toepassingen in de bio-economie en de bio-energie moet worden gecoördineerd met die naar traditionele producten, en dient te worden ingevuld binnen duurzame grenzen;
- inspelen op de uitdagingen en kansen waarmee de houtsector zich geconfronteerd ziet op het stuk van efficiënt hulpbronnen- en energiegebruik, grondstoffen, logistiek, structurele aanpassing, innovatie, educatie, opleiding en vaardigheden, internationale concurrentie, klimaatbeleid voorbij de horizon van 2020 en informatie en communicatie, zodat groei wordt gestimuleerd;
- de bossen en de biodiversiteit beschermen tegen de aanzienlijke effecten van stormen, bosbranden, toenemende waterschaarste en plagen. Die bedreigingen storen zich niet aan landsgrenzen en worden nog aangejaagd door de klimaatverandering;
- erkennen dat de EU niet zelfvoorzienend is en dat ons verbruik consequenties heeft voor de bossen overal ter wereld;
- een adequaat informatiesysteem opzetten voor de follow-up van alle bovengenoemde punten.

De EU heeft een beleidskader nodig dat het bosgerelateerde beleid coördineert, de samenhang daarvan garandeert en synergieën mogelijk maakt met andere sectoren die van invloed zijn op het bosbeheer. Zij heeft behoefte aan een nieuwe bosstrategie die een ijkpunt vormt voor de ontwikkeling van het beleid ter zake. De bossen en de bossector van de EU moeten zo worden ingezet dat zij bijdragen aan de doelen die de EU zich heeft gesteld.

3 DE VOLGENDE STAP: EEN NIEUWE EU-STRATEGIE VOOR DE BOSSEN EN DE HOUTSECTOR

Dit voorstel bepleit een coherente, holistische benadering van het bosbeheer. Daarbij wordt passende aandacht geschonken aan de diverse uit bossen voortvloeiende baten, de samenhang tussen interne en externe bosbeleidsvraagstukken en de totaliteit van de waardeketen van bossen.

In het voorstel worden de kernbeginselen omschreven die essentieel zijn om het duurzame bosbeheer te versterken en concurrentiekracht en werkgelegenheid te stimuleren, met name in plattelandsgebieden, en tegelijk de bescherming van de bossen en de levering van ecosysteemdiensten te garanderen. Voorts wordt toegelicht hoe de EU voornemens is haar beleid ten aanzien van de bossen te implementeren.

Wil deze strategie een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan beleidsinitiatieven die een empirische onderbouwing van duurzaam bosbeheer vereisen of kunnen vereisen, en wil zij haar doelstellingen bereiken, dan zijn objectieve, ambitieuze en operationele duurzaambosbeheercriteria nodig die op alle gebruiksvormen van bosbiomassa van toepassing zijn. Zowel bij de formulering als bij de uitvoering van de strategie moet gebruik worden gemaakt van de bestaande wetgeving en internationale initiatieven, waaronder de werkzaamheden in het kader van Forest Europe⁸; ook dient rekening te worden gehouden met de bijzondere situatie van kleine boseigenaren en dienen marktconforme instrumenten uit de private sector, zoals certificatie, in aanmerking te worden genomen.

Om de gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren en de coherentie en synergie te vergroten, is coördinatie met en tussen de lidstaten van belang. Aan de lidstaten wordt gevraagd de beginselen en doelstellingen van deze strategie in overweging te nemen bij het opzetten en uitvoeren van hun actieplannen en nationale bosprogramma's. Mogelijkheden tot networking en uitwisseling van informatie en beste praktijken moeten worden ontwikkeld.

3.1 Leidende beginselen

- Duurzaam bosbeheer en multifunctionaliteit van bossen, waardoor deze op een evenwichtige wijze velerlei goederen en diensten kunnen leveren en hun bescherming gegarandeerd blijft.
- Efficiënt hulpbronnengebruik, waardoor de bijdrage die de bossen en de bosbouwsector leveren aan plattelandontwikkeling, groei en werkverschaffing wordt geoptimaliseerd.

⁸ Pan-Europees politiek proces voor het duurzame beheer van de bossen in dit werelddeel.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Wereldwijde verantwoordelijkheid voor de bossen, met inbegrip van de bevordering van duurzame productie en consumptie van bosproducten. |
|---|

Europa heeft een lange traditie van duurzaam bosbeheer, belichaamd door de "Forest Europe"-beginselen die in het beleid van de lidstaten worden toegepast en door de EU, inzonderheid via het plattelandsontwikkelingsbeleid, worden ondersteund. Het is een dynamisch concept met internationale, regionale en plaatselijke facetten, dat door de bosbeheerders in het veld ten uitvoer moet worden gelegd.

De "Forest Europe"-verbintenissen verplichten de lidstaten hun bossen duurzaam te beheren, in overeenstemming met hun nationale bosbeleid en -wetgeving. Bij de uitvoering van deze strategie moeten zij de grondslagen van duurzaam bosbeheer in acht nemen, de informatie-uitwisseling verbeteren en goede praktijken helpen verspreiden.

In de bossector betekent hulpbronnefficiëntie dat de rijkdommen van het bos zo worden gebruikt dat de effecten op milieu en klimaat zo veel mogelijk worden beperkt en dat prioriteit wordt verleend aan bosproducten die een hogere toegevoegde waarde hebben, meer werkgelegenheid verschaffen en bijdragen aan een betere koolstofbalans. De "houtgebruikscascade"⁹ voldoet aan deze criteria. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij een zich wijzigende vraag of ten behoeve van milieubescherming, kan een andere aanpak noodzakelijk zijn.

3.2 Bosdoelstellingen voor 2020

<u>Garanderen</u> en <u>aantonen</u> dat alle bossen in de EU volgens de beginselen van duurzaam bosbeheer worden beheerd en dat de EU in verhoogde mate bijdraagt tot de bevordering van duurzaam bosbeheer en de vermindering van ontbossing op wereldniveau, met name door:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- bij te dragen tot <u>een goed evenwicht</u> tussen de diverse functies van het bos, zodat aan alle behoeften wordt voldaan en de levering van vitale ecosysteemdiensten wordt gegarandeerd;- de grondslag te leggen voor een situatie waarbij de bosbouw en de hele houtsector-waardeketen krachtig concurrerende en levensvatbare onderdelen zijn van de <u>bio-economie</u>. |
|---|

De samen met de instanties van de lidstaten en de belanghebbende partijen ontwikkelde doelstellingen benaderen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling op geïntegreerde wijze, wat een holistische aanpak van bosbeheer en bosbeleid garandeert.

⁹ Krachtens het cascadebeginsel wordt hout bestemd voor, in volgorde van afnemende prioriteit: de vervaardiging van houtproducten, de verlenging van de nuttige levensduur van dergelijke producten, hergebruik, recycling, bio-energie en verwijdering.

3.3 Acht onderling gekoppelde prioritaire gebieden: iedereen wint erbij

Duurzaam bosbeheer draagt bij tot belangrijke maatschappelijke doelen

3.3.1 Steun voor onze rurale en stedelijke gemeenschappen

De samenleving heeft steeds meer behoefte aan bossen. Omdat ze grote delen van het platteland bedekken, zijn bossen ook voor de plattelandsbevolking van vitaal belang als bron van werkgelegenheid en economische welvaart.

Een duurzaam aanbod aan goed opgeleide en in veilige omstandigheden inzetbare arbeidskrachten is een van de pijlers van een meer concurrerende bosbouwsector. Goed beheerde bossen met gekwalificeerde beheerders, werknemers en ondernemers vormen de hoeksteen van een duurzame en concurrerende bossector die een belangrijke rol speelt bij de plattelandsontwikkeling en in de economie als geheel, en tevens allerlei maatschappelijke voordelen oplevert.

De Commissie is van mening dat de plattelandsontwikkelingsfondsen moeten worden ingezet om het in de praktijk brengen van duurzaam bosbeheer te ondersteunen. De lidstaten moeten de kansen grijpen die door de nieuwe verordening plattelandsontwikkeling worden geboden, en voorrang geven aan investeringen in: modernisering van bosbouwtechnologieën; optimalisering van de bijdrage die de sector levert aan de bio-economie; versterking van de veerkracht, de milieuwaarde en de potentiële ecologische bufferwerking van boscossystemen; bereiking van natuur- en biodiversiteitsdoelstellingen; aanpassing aan klimaatverandering; behoud van genetische hulpbronnen; bosbescherming en -informatie; en de totstandbrenging van nieuwe bosvegetaties en agrobosbouwssystemen.

Strategische oriëntaties:

- de lidstaten moeten de plattelandsontwikkelingsfondsen gebruiken om de concurrentiekracht te vergroten, diversifiëring van economische activiteiten en levenskwaliteit te stimuleren en specifieke collectieve milieugoederen te leveren¹⁰, en zodoende de maatschappelijke functies van duurzaam bosbeheer helpen bevorderen;
- de Commissie en de lidstaten moeten het effect van bosbouwmaatregelen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid evalueren en optimaliseren;
- als onderdeel van de vereenvoudigingsdoelstelling van het maatregelenpakket ter modernisering van de staatssteunregels stelt de Commissie voor, het systeem van groepsvrijstellingen eventueel uit te breiden tot grote bedrijven en herzielt zij momenteel de voorwaarden voor groepsvrijstellingen in de bosbouwsector¹¹;
- de lidstaten worden aangespoord om, met inzet van de voor plattelandsontwikkeling beschikbare financiële middelen, ondersteuning te bieden voor "bosadviessystemen" voor

¹⁰ Conclusies van de Europese Raad van 7-8.2.2013 over het meerjarig financieel kader.

¹¹ Aangezien de bosbouwsector niet valt onder bijlage I en artikel 42 van het Verdrag betreffende de werking van de EU, zijn alle concurrentieregels er onverkort op van toepassing.

bewustmaking, opleiding en communicatie tussen plaatselijke beseigenaren en openbare instanties;

- de Commissie en de lidstaten moeten hun waardering van de voordelen die bossen voor de samenleving opleveren, verfijnen en middels duurzaam bosbeheer de juiste balans vinden tussen het aanbod van de diverse goederen en diensten.

3.3.2 Bevordering van de concurrentiekracht en de duurzaamheid van de houtsector, de bio-energiesector en de globale groene economie in de EU

Hout is een natuurlijke, hernieuwbare, herbruikbare en recycleerbare grondstof. Mits het afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen en op zodanige wijze wordt verwerkt en gebruikt dat negatieve klimaat- en milieueffecten tot een minimum worden beperkt terwijl het in veler levensonderhoud voorziet, kan het een duurzame rol spelen.

Door de bank genomen wordt 58 % van de in de EU geoogste houtbiomassa verwerkt door de EU-houtsector¹²; dat komt overeen met circa 7 % van het BBP van de be- en verwerkende industrie in de EU en met bijna 3,5 miljoen banen — een serieuze bijdrage tot het bereiken van de doelstellingen van het industrieel beleid van de EU¹³. Wil deze sector in de toekomst echter concurrerend blijven, dan zijn nieuwe hulpbron- en energie-efficiënte en milieuvriendelijke processen en producten noodzakelijk. Verwacht mag worden dat geavanceerde van hout afgeleide materialen en chemische stoffen een grote rol zullen spelen in de bio-economie van de EU. In een werkdocument van de diensten van de Commissie worden de subsectoren van de EU-houtsector met hun economische en technologische perspectieven beschreven en wordt een beeld geschetst van de belangrijkste uitdagingen en van maatregelen (2013-20) om hun concurrentievermogen op mondiaal niveau aan te wakkeren.

De resterende 42 % wordt gebruikt als energiebron, die ongeveer 5 % van het totale energieverbruik van de EU dekt. Volgens de nationale actieplannen voor hernieuwbare energie zal biomassa in 2020 nog steeds de belangrijkste bron van hernieuwbare energie zijn. De Commissie onderzoekt momenteel of aanvullende maatregelen, met inbegrip van geharmoniseerde duurzaamheidscriteria, moeten worden voorgesteld om een antwoord te bieden op duurzaamheidsvraagstukken in samenhang met het gebruik van vaste en gasvormige biomassa voor verwarming, koeling en elektriciteitsopwekking.

Zodoende biedt biomassa uit bossen, tezamen met andere bosproducten dan hout — die steeds meer marktinteresse opwekken — kansen voor de handhaving of schepping van werkgelegenheid en inkomstendiversificatie in een koolstofluwe, groene economie.

Strategische oriëntaties:

¹² Houtbewerking, meubelmakerij, vervaardiging en omvorming van pulp en papier, drukkerijen (NACE-rubrieken 16, 31, 17 en 18.1). Relevante aspecten van de houtwinning (NACE-rubriek 02.2) vallen hier eveneens onder.

¹³ "Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel" (COM(2012) 582 final) en "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering" (COM(2010) 614 definitief).

Samen met de lidstaten en de belanghebbende partijen zal de Commissie:

- een integralere toepassing van hout als duurzame, hernieuwbare, klimaat- en milieuvriendelijke grondstof exploreren en promoten zonder schade toe te brengen aan de bossen en hun ecosysteemdiensten; de klimaatvoordelen van het gebruik van bosbiomassa en producten van de houtoogst ter vervanging van andere materialen en energiebronnen alsook het marktversturend effect van prikkels voor het gebruik van bosbiomassa evalueren;
- tegen eind 2014 objectieve, ambitieuze en operationele EU-duurzamebosbeheercriteria ontwikkelen die in diverse beleidssituaties, ongeacht de aard van het eindgebruik van de bosbiomassa, toepasbaar zijn. De Commissie zal ter zake passende maatregelen presenteren;
- de potentiële houtvoorziening evalueren en geïntensiveerde duurzame houtbenutting faciliteren; richtsnoeren inzake goede praktijken ontwikkelen voor geïntensiveerde duurzame houtbenutting, voor het “cascadebeginsel” en voor hulpbron- en energie-efficiënte fabricageprocessen, in het bijzonder voor de houtsector, het mkb en microbedrijven;
- de marktexpansie en internationalisatie van de producten van de EU-houtsector stimuleren en de sectoriële knowhow verbeteren, inzonderheid met betrekking tot duurzame bouw en consumenteninformatie over meubelen;
- de toegang van door de EU-houtsector geleverde producten en grondstoffen tot derde markten vergemakkelijken via bilaterale handelsovereenkomsten en betere informatie over invoervoorwaarden en uitvoer van grondstoffen;
- het technologieplatform van de EU-houtsector ondersteunen en nieuwe initiatieven zoals publiek-private partnerschappen, bijvoorbeeld in de "bio-based" sector, aanmoedigen, die een vruchtbare voedingsbodem vormen voor onderzoek en innovatie met betrekking tot diverse hulpbron- en energie-efficiënte producten en processen;
- in 2014 een cumulatieve kostenbeoordeling ondernemen van de EU-wetgeving die voor de waardeketens in de houtsector relevant is. De uitkomsten daarvan kunnen bijdragen tot een meer omvattende analyse van de effecten — inclusief kosten, baten en samenhang — van beleid en wetgeving.

3.3.3 *Bossen in een veranderend klimaat*

Bossen zijn kwetsbaar voor klimaatverandering. Daarom is het zaak, hun ecologische veerkracht en aanpassingsvermogen te handhaven en te vergroten, mede door bosbrandpreventie en andere slimme ingrepen (bijvoorbeeld de keuze van geschikte soorten en variëteiten enz.).

Tezelfdertijd kan bosbeheer ertoe bijdragen de klimaatverandering te temperen mits de rol van bossen als koolstofputten wordt gehandhaafd of versterkt; voorts zijn bossen een bron van biomaterialen waarin koolstof tijdelijk wordt vastgelegd of die kunnen worden gebruikt ter vervanging van koolstofintensieve materialen en brandstoffen. De EU heeft recentelijk regels vastgesteld voor de koolstofboekhouding, monitoring en rapportage in het kader van

LULUCF¹⁴, krachtens welke de lidstaten bijvoorbeeld informatie moeten verstrekken over hun plannen ter versterking van koolstofputten en ter beperking van bosgerelateerde emissies. De EU en haar lidstaten zijn met betrekking tot LULUCF ook verbintenissen aangegaan die tegen 2020, het einde van de 2e verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto, moeten zijn gerealiseerd.

Bossen bufferen ook de effecten van extreme weersverschijnselen door temperatuurmattiging en de vermindering van windsnelheden en waterafstroming.

Strategische oriëntaties:

De lidstaten moeten aantonen:

- hoe zij voornemens zijn het bufferpotentieel van hun bossen te vergroten door verhoogde koolstofafvang en verminderde uitstoot, mede door het implementeren van de houtgebruikscascade, in aanmerking nemend dat middels het nieuwe LIFE+-deelprogramma voor de financiering van klimaatactie en plattelandontwikkeling nieuwe of bestaande bosbeheerpraktijken kunnen worden bevorderd en gesteund die de emissies verlagen of de netto biologische productiviteit (d.w.z. CO₂-afvang) verhogen. Zij dienen zulks te doen tegen midden 2014, in het kader van hun rapportage over LULUCF-acties;
- hoe zij het aanpassingsvermogen en de veerkracht van hun bossen vergroten, voortbouwend op de acties die werden voorgesteld in de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering¹⁵ en het Groenboek over bosbescherming en bosinformatie, met name het opvullen van hiaten in onze kennis en de integratie van aanpassingsacties in het hele bosbeleid.

3.3.4 Bescherming van de bossen en versterking van de ecosysteemdiensten

De bossen verlenen ecosysteemdiensten waarvan stedelijke en plattelandsgemeenschappen afhankelijk zijn. Zij herbergen ook een ontzaglijke biodiversiteit. Omdat zij blootstaan aan bedreigingen zoals habitatfragmentatie, verspreiding van invasieve exoten, klimaatverandering, waterschaarste, bosbranden, stormen en plagen, is verhoogde bescherming noodzakelijk. Er is EU-regelgeving van toepassing op de overbrenging van en handel in bepaalde planten, plantaardige producten en zaken die een fytosanitair risico inhouden.

Beschermingsinspanningen dienen gericht te zijn op behoud, vergroting en herstel van de veerkracht en de multifunctionaliteit van de bosesystemen, die de hoeksteen van de "groene infrastructuur" van de EU en de leveranciers van cruciale milieudiensten en grondstoffen zijn.

Voorts moet meer nadruk worden gelegd op preventie van negatieve effecten op bossen dan op schadebeperking en herstel. Willen onze bossen het hoofd kunnen bieden aan toekomstige bedreigingen en ontwikkelingen, dan moet hun genetische diversiteit worden vergroot en moeten bedreigde genetische rijkdommen worden beschermd.

¹⁴ Besluit nr. 529/2013/EU.

¹⁵ COM(2013) 216.

Sommige van die bedreigingen zijn intrinsiek grensoverschrijdend, ook wat hun effecten betreft, en daarom is actie op EU-niveau noodzakelijk.

Bosbeheerplannen (BBP's) of soortgelijke op de beginselen van duurzaam bosbeheer gebaseerde instrumenten zijn van cruciaal belang voor een evenwichtige voorziening in allerlei goederen en diensten. BBP's bekleden zowel in de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 als in de EU-financiering van plattelandsontwikkeling een centrale plaats. De strategie vooronderstelt dergelijke plannen en stimuleert en ondersteunt het gebruik ervan.

Strategische oriëntaties:

De lidstaten:

- zullen met de hulp van de Commissie een conceptueel raamwerk voor het bepalen van de waarde van ecosysteemdiensten ontwikkelen, teneinde de integratie daarvan in de nationale en EU-boekhoudsystemen tegen 2020 te bevorderen. Daarbij zullen zij gebruikmaken van de "kartering en beoordeling van de toestand van de ecosystemen en ecosysteemdiensten";
- dienen, met het oog op bodembescherming, bescherming van de waterkwaliteit en hydrologische regulering, hun bestaande bosareaal te handhaven en te vergroten door duurzame bosbouwpraktijken te integreren in de maatregelenprogramma's van hun stroomgebiedbeheerplannen (kaderrichtlijn water) en in de programma's voor plattelandsontwikkeling;
- dienen tegen 2020 een aanzienlijke en meetbare verbetering tot stand te hebben gebracht in de behoudsstatus van boshabitats en in bossen levende soorten door de onverkorte uitvoering van de EU-natuurbehoudswetgeving en door ervoor te zorgen dat hun nationale bosplannen een bijdrage leveren aan het passende beheer van het Natura 2000-netwerk. Zij dienen daarbij uit te gaan van de te verschijnen handleiding inzake Natura 2000 en bossen;
- zullen uitvoering geven aan het in de context van het Verdrag inzake biologische diversiteit vastgestelde Strategisch Plan voor de biodiversiteit 2011-2020 en de "Aichi-doelstellingen" daarvan bereiken, waarbij zij gebruikmaken van het eerlang vast te stellen gemeenschappelijk raamwerk voor de prioritering van biodiversiteitsherstel;
- dienen hun inspanningen ter instandhouding van de genetische rijkdommen van bossen (diversiteit van boomsoorten alsook de diversiteit binnen soorten en binnen populaties) te intensiveren. De Commissie kan hen daarbij met name middels het plattelandsontwikkelingsprogramma behulpzaam zijn.

De Commissie:

- zal de vorderingen monitoren die de lidstaten boeken bij de implementatie van bosbeheerplannen of soortgelijke instrumenten en bij de integratie van biodiversiteitsdoelen, met inbegrip van Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen, daarin;
- moet, samen met de lidstaten, de mechanismen ter bescherming van de bossen tegen plagen versterken, steunend op verhoogde samenwerking met buurlanden, geïntensiveerd onderzoek en de thans lopende herziening van de fytosanitaire regelgeving;
- zal zich beraden op de effecten, en de mogelijkheid van een eventuele verlenging, van de verplichting om in de EU de internationale norm voor fytosanitaire maatregelen nr. 15 inzake houten verpakkingen toe te passen;

- zal de relevante informatie en gegevens waarover zij beschikt, meedelen aan de partijen bij het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming, teneinde bij te dragen aan de uitvoering van hun actieplannen voor de bescherming van bossen en bodems in de gebieden waar de dreiging van bodemverval en verwoestijning het grootst is. Dit gebeurt met name via het Europees Datacentrum voor de bossen en het Europees Datacentrum voor de bodem.

Verbetering van de kennisbasis

3.3.5 Wat voor soort bossen hebben wij, en aan welke veranderingen zijn ze onderhevig?

Onze kennisbasis betreffende de bossen moet worden versterkt, willen wij een beter inzicht krijgen in de complexe ecologische en maatschappelijke uitdagingen die de bosbouwsector te wachten staan. Voor het in kaart brengen en beoordelen van de toestand van de boscossystemen en de daardoor geleverde diensten is betere bosinformatie op EU-niveau vereist. Relevante variabelen en parameters zullen op EU-niveau worden geharmoniseerd door samenwerking tussen internationale, pan-Europese en nationale gegevensverzamelingssystemen en een gedetailleerde analyse van de EU-behoeften. EU-programma's zoals LIFE+ kunnen worden ingezet om de daarvoor vereiste middelen bijeen te brengen.

De Commissie en de lidstaten hebben een modulair bosinformatiesysteem ontwikkeld en de werkzaamheden met betrekking tot biomassa en biodiversiteit worden voortgezet.

Strategische oriëntaties:

De Commissie en de lidstaten zullen:

- een Europees bosinformatiesysteem opzetten door Europa-breed geharmoniseerde informatie over de multifunctionele rol van bossen en boshulpbronnen te verzamelen en diverse informatiesystemen (bijv. Effis¹⁶) en dataplatforms (bijv. Efdac¹⁷) te integreren tot een dynamisch modulair systeem waarin gegevens en modellen tot toepassingen worden gecombineerd;
- de EU-bosinformatie zó structureren dat zij hoofdzakelijk steunt op door de lidstaten verzamelde gegevens, voldoet aan de EU-vereisten inzake gegevensarchitectuur zoals Inspire¹⁸, SEIS¹⁹ en Copernicus²⁰ en gericht is op het volgen van internationale en regionale processen;
- de verdere ontwikkeling van de EU-databank voor bosbouwkundig teeltmateriaal, met inbegrip van hyperlinks naar nationale registers en kaarten, bevorderen;

¹⁶ Europees Bosbrandinformatiesysteem.

¹⁷ Europees Datacentrum voor de bossen.

¹⁸ Infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Europese Gemeenschap (Inspire).

¹⁹ Gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem.

²⁰ Aardobservatieprogramma van de Europese Commissie.

- de bosinformatie en de bosmonitoring verbeteren, harmoniseren en ter beschikking stellen, gebruikmakend van succesvolle modellen zoals Effis, "forest health", de EU-bosbouwstatistieken en het Efdac.

In nauw overleg met de belanghebbende partijen zal de Commissie:

- diverse modules ontwikkelen, bijv. over bossen en natuurlijke verstoringen zoals bosbranden en plagen, bossen en de bio-economie, bossen en klimaatverandering en bossen en ecosysteemdiensten, die een input kunnen leveren voor de EU-bosbouwstatistieken en de geïntegreerde economische en milieuboekhouding met betrekking tot bossen.

3.3.6 Nieuwe en innovatieve bosbouwmodellen en producten met een meerwaarde

Een samenhangende en ambitieuze agenda voor het houtsectorgerelateerde EU-onderzoek is noodzakelijk om de hele bosbouwsector tot innovatie te prikkelen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de specificiteit van bossen, met name een langetermijnperspectief.

De EU-kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling ondersteunen de bosbouwsector. Deze krijgt in het 7e kaderprogramma en in Horizon 2020 een prominentere rol toebedeeld, overeenkomstig de bio-economiestrategie voor Europa²¹. Doel is om middels duurzaam bosbeheer de duurzaamheid en de bijdrage aan de plattelandseconomie van de sector te vergroten, zijn weerstand en veerkracht ten aanzien van biotische en abiotische stressfactoren te verhogen en betere bosbouwproductiesystemen en -producten te ontwikkelen.

Strategische oriëntaties:

- de Commissie zal de lidstaten en belanghebbende partijen helpen om technologische en wetenschappelijke kennis te vertalen naar de bosbouwpraktijk en de markt, met name via Horizon 2020 en het Europees innovatiepartnerschap inzake productiviteit en duurzaamheid van de landbouw, dat steun biedt voor de ontwikkeling van nieuwe producten met een hogere toegevoegde waarde;

- de Commissie en de lidstaten dienen samen te werken bij de ontwikkeling van een geavanceerd onderzoeks- en modelleringsinstrumentarium om hiaten in de gegevens en in onze kennis op te vullen en een beter inzicht te verkrijgen in de complexe vraagstukken die worden opgeroepen door de sociale, economische en ecologische veranderingen die zich met betrekking tot bossen voordoen (bijv. vaststelling van ecologische drempelwaarden);

- het Permanent Comité voor onderzoek in de landbouw (SCAR) zal worden ingeschakeld om de coördinatie van onderzoek en innovatie tussen de EU, de lidstaten en de belanghebbende partijen te versterken;

- de Commissie zal ervoor zorgen dat aan de resultaten en goede praktijken een ruime verspreiding wordt gegeven via de EU-governancestructuur voor de bossen en andere relevante fora.

Bevordering van coördinatie en communicatie

²¹ COM(2012) 60.

3.3.7 Samenwerken voor een samenhangend beheer en een beter begrip van onze bossen

Voor de bossen zijn diverse sectoroverkoepelende beleidsoriëntaties van belang, waarvan de doelstellingen niet altijd samenvallen. Daarom zijn coördinatie, samenwerking en communicatie van wezenlijk belang ter bereiking van een samenhangend en consistent beleid.

Met de lidstaten zijn diverse mogelijkheden besproken om de coördinatie en tenuitvoerlegging te verbeteren, waaronder een kaderrichtlijn duurzaam bosbeheer. Er was echter geen eensgezindheid over méér dan een op vrijwilligheid gebaseerde aanpak. In elk geval moeten de koppelingen met ander bosgerelateerd beleid worden verbeterd.

De huidige EU-governancestructuur voor de bossen²² stoelt op het Permanent Comité voor de bosbouw (SFC)²³. Het SFC dient het forum te blijven waar alle vraagstukken in verband met bossen worden besproken, zodat de coördinatie en de samenhang van het bosgerelateerde beleid gegarandeerd blijven. Wel zijn verbeteringen nodig om ervoor te zorgen dat het SFC inspeelt op inputs van het overige beleid. Het SFC heeft met de Raadgevende Groep bosbouw inclusief kurkproductie, het Comité habitats en de Groep van deskundigen beheer van Natura 2000 samengewerkt bij het opstellen van de handleiding inzake Natura 2000 en bossen – dit kan als beste praktijk worden aangemerkt. Ook zou meer nadruk kunnen worden gelegd op de rol van het SFC bij het multifunctioneel houden van de bossen.

De Raadgevende Groep bosbouw inclusief kurkproductie²⁴ blijft het belangrijkste multilaterale platform waar belanghebbenden kwesties in samenhang met bosbouw en duurzaam bosbeheer bespreken, en het Raadgevend Comité voor de houtsector²⁵ blijft het belangrijkste platform voor kwesties betreffende de waardeketens in de sector.

Deze drie fora moeten de hoekstenen zijn voor de ontwikkeling en follow-up van de nieuwe strategie.

Communicatie vormt voor de sector een bijzondere uitdaging, omdat het publiek zich doorgaans niet bewust is van het belang van duurzaam bosbeheer of van de diverse manieren waarop de bossector bijdraagt aan een groene economie.

Strategische oriëntaties:

- de Commissie zal erop toezien dat de werkzaamheden van het Permanent Comité voor de bosbouw aansluiten op het overige EU-beleid dat voor de bossen en de bosbouwsector relevant is, zodat het multifunctionele karakter van het beheer van de bossen in de EU gegarandeerd blijft;

²² Zoals beschreven in het werkdokument van de diensten van de Commissie.

²³ Beschikking 89/367/EEG van de Raad.

²⁴ Besluit 2004/391/EG van de Commissie.

²⁵ Besluit 97/837/EG van de Commissie.

- de Commissie en de lidstaten zullen diverse mogelijkheden exploreren voor betere coördinatie van duurzaam bosbeheer, geharmoniseerde bosinformatie en samenwerking met en tussen de lidstaten;
- de Commissie zal een Europees netwerk van bosbureau's (nationale bosinventarissen – NFI's) opzetten teneinde geharmoniseerde criteria voor NFI-gegevens te ontwikkelen. Aanvullende werkzaamheden zullen plaatsvinden via COST-acties en onderzoekprojecten;
- de lidstaten moeten de publieksinformatie over bossen en hout verbeteren, voortbouwend op de door het SFC uitgewerkte EU-communicatiestrategie inzake de bossen²⁶;
- de Commissie zal de publieksperceptie van bossen blijven monitoren (via een Eurobarometer-onderzoek tegen 2015).

3.3.8 Bossen in een mondiaal perspectief

Op het niveau van het Europese continent gaat alle aandacht naar de lopende onderhandelingen over de totstandbrenging van een juridisch bindende overeenkomst over bossen. De EU, die daarbij een voortrekkersrol speelt, wil met deze overeenkomst het duurzame bosbeheer in de hele regio in de hand werken. De nieuwe strategie is een geschikt instrument ter uitvoering van de overeenkomst.

Op wereldniveau staat de EU in de eerste gelederen bij de bestrijding van ontbossing en aantasting van bosecosystemen. Zij maakt zich sterk voor duurzaam bosbeheer als een manier om de biodiversiteit te beschermen, woestijnvorming te bestrijden en het hoofd te bieden aan klimaatverandering, terwijl tegelijk de toelevering van goederen en diensten door de bosecosystemen wordt gewaarborgd. Zo draagt duurzaam bosbeheer ook bij aan duurzame ontwikkeling en de uitbanning van armoede. REDD+, Flegt²⁷ en de EU-houtverordening²⁸ zijn op die doelstellingen gericht. Tegen 2015 zal de Commissie de werking en de doeltreffendheid van de EU-houtverordening evalueren.

Deze strategie is erop gericht de goede samenhang tussen de bosgerelateerde beleidsoriëntaties, doelstellingen en verbintenissen van de EU en haar lidstaten op internationaal niveau te waarborgen. Zij biedt de EU en de lidstaten een houvast door het formuleren van duidelijke en coherente doelstellingen.

Strategische oriëntaties:

De Commissie en de lidstaten zullen:

- toezien op de goede samenhang tussen hun bosgerelateerde beleidsoriëntaties en de door hen aangegane verbintenissen op internationaal niveau;
- zich sterk maken voor duurzaam bosbeheer, in heel Europa en wereldwijd, alsook voor de rol van bossen bij de overgang naar een groene economie in de context van ontwikkelingssamenwerking en extern optreden van de EU;

²⁶ <http://ec.europa.eu/agriculture/fore/publi/>

²⁷ Verordening (EG) nr. 2173/2005 inzake de opzet van een Flegt-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap.

²⁸ Verordening (EU) nr. 995/2010.

- door middel van het Flegt-actieplan steun blijven verlenen aan de wereldwijde inspanningen ter bestrijding van illegale houtkap;
- de ontwikkelingslanden helpen bij hun inspanningen om hun bosbeleid en bosregelgeving te verbeteren, de governance met betrekking tot bossen te versterken, bosecosystemen naar waarde te schatten en deze te bewaken, en de factoren die ontbossing en bosdegradatie in de hand werken, aan te pakken via REDD+.

De Commissie zal:

- de milieu-impact evalueren van het producten- en grondstoffenverbruik door de EU dat waarschijnlijk bijdraagt tot ontbossing en bosdegradatie buiten de EU. Indien passend zal zij beleidsopties in overweging nemen om die impact te beperken, met inbegrip van de uitwerking van een EU-actieplan inzake ontbossing en bosdegradatie. Zij zal daarbij handelen overeenkomstig het 7e EU-milieuactieprogramma.

4 VAN DE THEORIE NAAR DE PRAKTIJK: SAMENWERKEN TEN BATE VAN ONZE BOSSEN EN BOSBOUW

De Commissie en de lidstaten zullen, ieder binnen hun eigen bevoegdheden, zorg dragen voor de uitvoering en follow-up van de strategie en daarbij in het bijzonder aandacht hebben voor participatie van de belanghebbende partijen.

Teneinde een stappenplan voor het bereiken van de bosdoelstellingen voor 2020 vast te leggen en de strategische prioriteiten voor acties op het stuk van bos- en bosgerelateerd beleid aan te pakken, zal de Commissie samenwerken met het Permanent Comité voor de bosbouw om de koppelingen met aanverwant EU-beleid te versterken. Zo nodig zal zij samenwerken met andere comités en gremia. Gezien het grote belang van EU-financiering voor de bossen en de bosbouwsector moet de kwaliteit van het overleg op EU-niveau worden verbeterd.

Daarnaast zal worden gewezen op andere gebieden waarop van de lidstaten een voortvarender optreden mag worden verwacht, bijvoorbeeld bosbrandpreventie, bestrijding van ziekten en plagen, bevordering van op duurzame wijze verkregen hout en regionale en transregionale samenwerking.

De EU trekt momenteel voor de bossen en de bosbouwsector aanzienlijke financiële middelen uit. Bosbouwmaatregelen in het kader van de plattelandsontwikkelingsverordening vormen de ruggengraat van de financiering van de strategie (90 % van alle EU-financiering voor de bosbouw). Volgens de geactualiseerde plannen is 5,4 miljard EUR uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling toegewezen voor bosbouwmaatregelen in 2007-2013. Hoewel zulks afhangt van de plattelandsontwikkelingsplannen van de lidstaten, laat het zich aanzien dat voor 2014-2020 een vergelijkbaar bestedingsniveau zal worden gehandhaafd. Deze middelen moeten zo worden ingezet dat zij bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van deze strategie, en met name helpen garanderen dat de EU-bossen aantoonbaar volgens de beginselen van duurzaam bosbeheer worden beheerd. LIFE+ ondersteunt natuurbehoud, aanpassing aan klimaatverandering, informatie en milieubescherming; de structuurfondsen ondersteunen cohesieprojecten, en Horizon 2020 ondersteunt onderzoek en innovatieacties, met inbegrip van het publiek-private partnerschap inzake bio-industrieën. Het ontwikkelings- en klimaatveranderingsbeleid behelst ook financiering voor derde landen, met name via het EU-ontwikkelingsfonds, REDD+ en Flegt. Een rationeel gebruik van de beschikbare middelen en een betere afstemming tussen EU- en nationale financiering kunnen bijdragen tot een betere implementatie van de strategie.

5 CONCLUSIES

Een strategie voor de bossen en de bosbouwsector is noodzakelijk omdat er momenteel geen gemeenschappelijk EU-bosbeleid of oriënterend raamwerk voor bosgerelateerde vraagstukken voorhanden is. Omdat alomteer meer EU-beleidsakken alomteer hogere eisen stellen aan de bossen, is afstemming van de sectorale beleidskeuzes zonder meer een noodzaak. Bovendien is er behoefte aan een algemeen aanvaarde, holistische strategische visie op de bosproblematiek. Ten slotte moet ervoor worden gezorgd dat met de bossen samenhangend EU-beleid onverkort in het bosbeleid van de lidstaten wordt meegenomen. Dat zal de bossen en de houtsector in staat stellen om beter in te spelen op ontwikkelingen op andere beleidsgebieden.

Deze strategie wil voor de bossen en de bosbouwsector een centrale plaats inruimen op het pad naar een groene economie. Zij wil ook zorgen voor een correcte waardering van alle baten die bossen, mits zij worden beschermd, op duurzame wijze kunnen leveren. Dat vereist een vastberaden aanpak en politieke steun van alle betrokken partijen.

Tegen 2018 zal een evaluatie plaatsvinden van de vooruitgang die bij de uitvoering van de strategie is geboekt.

Het Europees Parlement en de Raad worden uitgenodigd om deze strategie te onderschrijven en hun visie op de uitvoering ervan kenbaar te maken.