



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.11.1998
COM(1998) 649 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

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

OVER EEN

BOSBOUWSTRATEGIE VOOR DE EUROPESE UNIE

Inleiding

- I. BEPAALDE UITDAGINGEN OP BOSBOUWGEBIED WAARVOOR DE EUROPESE UNIE ZICH GEPLAATST ZIET**
 - 1. Algemene opmerkingen**
 - Bosrijksdommen
 - Structuur en concurrentievermogen van de op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU
 - De verscheidenheid van de Europese bossen
 - Bedreigingen voor de bossen
 - 2. Duurzaam beheerde bossen leveren essentiële diensten aan natuur en samenleving**
 - 3. Voornaamste problemen**

- II. EEN GEMEENSCHAPPELIJKE STRATEGISCHE AANPAK VOOR DE GEMEENSCHAP EN DE LIDSTATEN**
 - 1. De gemeenschappelijke doelstelling en de leidende beginselen van de strategie**
 - 2. Welke rol dient de Europese Unie te spelen?**
 - 3. De rol van de lidstaten**

- III. HET COMMUNAUTAIRE ACTIEKADER**
 - A. INLEIDING**
 - B. BESTAANDE ACTIES EN DE ONTWIKKELING ERVAN**
 - 1. Bestaande verordeningen betreffende structurele en begeleidende maatregelen in het kader van het GLB**
 - 2. Communautaire regeling betreffende de bescherming van de bossen tegen luchtverontreiniging**
 - 3. Bosbranden**
 - 4. Totstandbrenging van een informatie- en communicatiesysteem voor de bosbouw (EFICS)**
 - 5. De interne markt en de handel van de EU**
 - 6. De op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU**
 - 7. Communautaire steun voor bosbouwkundig onderzoek**
 - 8. Ontwikkelingssamenwerking**
 - 9. Internationale samenwerking**
 - 10. Coördinatie**
 - C. BOSBOUWMAATREGELEN IN HET KADER VAN AGENDA 2000**
 - 1. Steun aan de lidstaten voor hun inspanningen om een duurzaam bosbeheer ten uitvoer te leggen**
 - 2. Pretoetredingsmaatregelen**
 - D. SPECIFIEKE ONDERWERPEN IN SAMENHANG MET DE BOSBOUW**
 - 1. Instandhouding van de biodiversiteit in de bossen**
 - 2. Hout als energiebron**
 - 3. Klimaatverandering**
 - 4. Certificering in de bosbouw**
 - E. CONCLUSIE**

Inleiding

Op grond van artikel 138B, tweede alinea, van het EG-Verdrag heeft het Europees Parlement op 31 januari 1997 zijn goedkeuring gehecht aan een resolutie over de bosbouwstrategie van de Europese Unie¹, waarin de Commissie wordt verzocht om aan de hand van een aantal overwegingen en aanbevelingen een “voorstel van wetgeving voor een Europese strategie voor de bosbouw” in te dienen.

Met deze mededeling wordt een tweeledig doel beoogd:

- een coherente schets voor een bosbouwstrategie voor de Europese Unie presenteren;
- voldoen aan het verzoek van het Europees Parlement en daarbij tevens rekening houden met de adviezen van het Economisch en Sociaal Comité² en het Comité van de Regio's³.

Over deze strategie moet worden nagedacht met inachtneming van de beginselen en verbintenissen die zijn vastgesteld op internationaal niveau, en met name in het kader van de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling⁴ (b.v. het Protocol van Kyoto over Klimaatverandering) en de pan-Europese Conferenties inzake de Bescherming van de Bossen⁵.

Grondslag van de bosbouwstrategie van de EU is dat de verscheidenheid van de Europese bossen, hun multifunctionele rol en de noodzaak van ecologische, economische en maatschappelijke duurzaamheid⁶ worden erkend.

I. Bepaalde uitdagingen op bosbouwgebied waarvoor de Europese Unie zich geplaatst ziet

1. Algemene opmerkingen

Bosrijkdommen

Bossen beslaan naar schatting ongeveer 3.500 miljoen ha of 27 % van de totale landoppervlakte van de wereld. Meer dan 60 % van het wereldbosareaal ligt in zeven

¹ A4-0414/96 (PB C 55 van 24.2.1997, blz. 22).

² Advies van het Economisch en Sociaal Comité van 24 april 1997 over de “Situatie en problemen van de bosbouw in de Europese Unie en mogelijkheden voor de ontwikkeling van het bosbeleid” (PB C 206 van 7.7.1997, blz. 128).

³ CvdR 268/97 def. - Advies van het Comité van de Regio's van 19 november 1997 over “Beheer, gebruik en bescherming van de bossen in de EU” (PB C 64 van 27.2.1998, blz. 25).

⁴ UNCED, Rio de Janeiro 1992.

⁵ Straatsburg (1990), Helsinki (1993) en Lissabon (1998).

⁶ Voor Europa is het concept “duurzaam bosbeheer” in 1993 op de pan-Europese Ministeriële Conferentie over de Bescherming van de Bossen als volgt gedefinieerd: “*het beheer en gebruik van de bossen en bosgronden op zodanige wijze en in een zodanig tempo dat gehandhaafd blijven hun biodiversiteit, productiviteit, verjongingsvermogen en vitaliteit en hun vermogen om, nu en in de toekomst, relevante ecologische, economische en maatschappelijke functies op plaatselijk, nationaal en mondiaal niveau te vervullen, en dat geen schade aan andere ecosystemen wordt toegebracht*”.

landen, namelijk Rusland, Brazilië, Canada, de VS, China, Indonesië en Congo (voorheen Zaïre).

Het werelddeel Europa beschikt over bijna 215 miljoen ha bos en andere met houtgewassen bezette grond, wat overeenkomt met bijna 30 % van de landoppervlakte van dit werelddeel. Dit bosareaal is momenteel stabiel of neemt zelfs toe en wordt gekenmerkt door een enorme verscheidenheid aan klimatologische, geografische, ecologische en sociaal-economische omstandigheden.

Het totale bosareaal van de EU bedraagt 130 miljoen ha, dit is ongeveer 36 % van haar totale landoppervlakte. Daarvan wordt ongeveer 87 miljoen ha beschouwd als exploiteerbaar bos (bos dat wordt beheerd met het oog op de houtproductie en de productie van andere goederen dan hout en van diensten).

In vergelijking met de uitgestrekte boreale en tropische bossen in andere delen van de wereld kunnen de bosrijdommen van de EU op het eerste gezicht onbelangrijk lijken. Sinds Oostenrijk, Finland en Zweden zijn toegetreden, is de Europese Unie echter de tweede grootste producent van papier en gezaagd hout, de grootste importeur van bosproducten en de derde grootste exporteur van bosproducten in de wereld.

Structuur en concurrentievermogen van de op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU

- De op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken omvatten: de houtverwerkende industrie (die onder meer gezaagd hout, op hout gebaseerde panelen, houten onderdelen voor de bouw en houten verpakkingsmateriaal produceert); de productie van pulp, papier en karton en de verwerking van deze materialen; en, in een nog verder stadium, drukkerijen en uitgeverijen.
- Deze sector bestaat uit mondiale, regionale en plaatselijke bedrijven. Er zijn enkele grote in de hele wereld aanwezige multinationals bij, en voorts honderdduizenden kleine en middelgrote bedrijven, die meestal in particuliere handen zijn.
- De waarde van de productie van de op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU bedraagt bijna 300 miljard ecu, d.i. 10 % van de totale industriële productiewaarde. Volgens officiële statistieken bedraagt de rechtstreekse werkgelegenheid in deze bedrijfstakken ongeveer 2,2 miljoen mensen, verspreid over alle delen van de Unie.
- De EU is de grootste handelaar in en de tweede grootste verbruiker van bosproducten ter wereld, met een overschot op de betrokken handelsbalans als geheel. Binnen deze context is de EU echter netto-importeur van grondstoffen, vooral rondhout, meestal uit de landen van Midden- en Oost-Europa en uit het GOS, en van houtpulp uit Noord- en Zuid-Amerika en uit andere regio's met een houtteelt die door een hoog groeitempo en lage kosten wordt gekenmerkt. Binnen bepaalde sectoren is het interne aanbod bijzonder groot en in sommige van die sectoren is de EU een belangrijke exporteur, vooral voor producten met een vrij hoge toegevoegde waarde.
- De industrie in de EU verkeert in een gunstige positie doordat zij niet alleen verse grondstoffen gebruikt, maar ook teruggewonnen hout en papier.
- De op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU zijn in sommige gebieden afhankelijk van een versnipperde hulpbron, wat er samen met andere nadelen toe

leidt dat hout uit de EU doorgaans minder concurrerend is dan van elders afkomstig hout.

- Om in de toekomst concurrerend te kunnen zijn zullen de op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU dus voor een veilige en concurrerende grondstoffenvoorziening moeten zorgen en met steun van O&O voortdurend naar specialisatie, kwaliteit en innovatie moeten streven.

Geconcludeerd mag dus worden dat de bosbouwsector in economisch opzicht enorm belangrijk is voor de EU.

De verscheidenheid van de Europese bossen

Uit het oogpunt van bio-klimatologische kenmerken en bodemgesteldheid kunnen allerlei bostypen worden onderscheiden. De bossen kunnen op grond van hun ecologische eigenschappen worden ingedeeld in tal van vegetatiezones die uiteenlopen van de submediterrane zone tot het arctische gebied en van de kustvlaktes tot de alpiene zone.

Van de bossen in de EU is 65 % particulier bezit. De EU telt echter ongeveer 12 miljoen particuliere boseigenaren. Het grootste deel van het particuliere bosbezit is dan ook sterk versnipperd en de meeste bosbedrijven zijn kleiner dan 5 ha. Binnen de Gemeenschap zijn er echter grote verschillen wat de eigendomssituatie betreft. In Griekenland en Ierland is circa twee derde van de bossen in handen van de staat, terwijl in België, Spanje, Italië, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland lagere overheden een belangrijke rol spelen als boseigenaar.

Bedreigingen voor de bossen

Niet alleen vindt er ontbossing plaats voor stedelijke en industriële doeleinden en voor de aanleg van grootschalige infrastructuur, maar daarnaast staan de bossen ook nog bloot aan ernstige bedreigingen door luchtverontreiniging, brand, klimaatverandering en plagen en ziektes. Bosesystemen kunnen door dergelijke aantastingen sterk verstoord raken en zelfs kapotgaan. Elk jaar wordt in de EU 350.000 à 500.000 ha bos door brand vernield. Het gevolg van luchtvervuiling is dan weer dat de bomen minder vitaal worden en naar schatting vertoont ongeveer een derde van de Europese bossen zichtbare schade als gevolg van luchtvervuiling.

2. Duurzaam beheerde bossen leveren essentiële diensten aan natuur en samenleving

Traditioneel wordt de levering van hernieuwbare grondstoffen (hout en andere producten zoals hars, kurk, paddestoelen en bessen) als de belangrijkste functie van de bossen beschouwd. Bossen spelen niet alleen een economische rol, maar bieden nog heel wat andere voordelen die als nuttig voor de samenleving mogen worden gezien. Zo is bijvoorbeeld door de toegenomen vrije tijd het recreatieve gebruik van bossen belangrijk geworden voor de samenleving⁷. Veel belang wordt gehecht aan met de beschermende functies van bossen samenhangende milieuaspecten zoals biodiversiteit, het plaatselijke en regionale klimaat en de bescherming van water en

⁷ In de Noordse landen worden bijvoorbeeld naar schatting ten minste 400 miljoen bezoeken per jaar aan bossen gebracht.

bodem. Extra functies in berggebieden zijn lawinewering en bescherming tegen erosie⁸. In de afgelopen tien jaar is de rol van de bossen in het binden van kooloxides belangrijker geworden⁹. Aangezien bossen meestal verscheidene van die functies vervullen, kan hun nut het best worden geïllustreerd door een voorbeeld te geven van hun multifunctionaliteit. Zo kan bijvoorbeeld in een bos dat in hoofdzaak tot doel heeft de bodem te beschermen, maar dat ook van belang is voor de biodiversiteit en voor recreatiedoeleinden, op selectieve wijze hout worden geoogst zonder dat daarmee enige afbreuk aan de functies van het bos wordt gedaan.

3. Voornaamste problemen

De belangrijkste punten van zorg in verband met de bosbouw betreffen:

- het bevorderen van de ontwikkeling van de bosbouwsector als bijdrage tot de plattelandsontwikkeling, en vooral tot het scheppen en in stand houden van arbeidsplaatsen in plattelandsgebieden;
- de bescherming van onze natuurlijke omgeving en ons boserfgoed (b.v. bodembescherming, erosiebestrijding, regeling van de waterhuishouding, verbetering van de luchtkwaliteit, vastlegging van koolstof, voorkoming van een klimaatverandering, bescherming van de natuurlijke habitats en de biodiversiteit) en het herstel van beschadigde bossen;
- de instandhouding van de maatschappelijke en recreatieve functies van de bossen;
- de verbetering van een in ecologisch, economisch en maatschappelijk opzicht duurzaam bosbeheer in het kader van de interne markt en in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de Unie, mede op het punt van de verenigbaarheid van de handelsregelingen met de WTO-voorschriften;
- de ondersteuning van internationale en pan-Europese samenwerking om de bossen op Europees en wereldniveau te beschermen (zie hierna), en vooral om te voorkomen dat bossen in andere delen van de wereld worden vernietigd, welke ontwikkeling gevolgen op lange termijn zou kunnen hebben voor de duurzaamheid van bossen en voor het wereldmilieu;
- het bereiken van de doelstellingen van het vijfde milieu-actieprogramma en de bescherming van de bossen tegen ontbossing, bosbranden en luchtverontreiniging;
- het bevorderen van de rol van bossen als koolstofvastleggingsmechanisme en van houtproducten als koolstofput, met name in het kader van de na Kyoto gevoerde discussie over klimaatverandering;
- het onder de aandacht brengen van de milieuvordelen van hout en andere bosproducten;
- het waarborgen van het concurrentievermogen van de op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU.

⁸ In het Middellandse-Zeegebied bedraagt de bodemerosie in beboste stroomgebieden 2 à 3 ton/ha/jaar, terwijl dit op kale grond oploopt tot 20 à 30 ton/ha/jaar.

⁹ Volgens het Dobris-rapport bevatten de Europese bossen ongeveer 2,8 gigaton koolstof in de bomen en het strooisel en daarnaast nog eens 3 à 4 gigaton C in de bosbodem. 2,8 gigaton koolstof is de hoeveelheid die in vier jaar tijd in de EU wordt uitgestoten door verbranding van fossiele brandstoffen.

De Conferentie van de Verenigde Naties inzake milieu en ontwikkeling (UNCED) en de vervolgactiviteiten

Tijdens de in 1992 in Rio de Janeiro gehouden VN-Conferentie inzake milieu en ontwikkeling is onderkend dat de rol van bossen op het gebied van duurzame ontwikkeling en milieubehoud steeds belangrijker wordt. Alle deelnemende landen hebben het concept van een duurzaam bosbeheer aanvaard als een fundamenteel leidend beginsel. De volgende verbintenissen zijn van bijzonder belang :

- de niet juridisch bindende gezaghebbende afkondiging van beginselen voor een mondiale consensus over het beheer, de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van alle bostypen;
- hoofdstuk 11 van Agenda 21 (bestrijding van ontbossing) met vier hoofdbeginselen :
 - de instandhouding van de veelvoudige rollen en functies van alle typen bos, bosgrond en met houtgewassen bezet land,
 - het bevorderen van de bescherming, het duurzame beheer en de instandhouding van alle bossen, en van het groenmaken van in verval geraakte gebieden door bosherstel, bebossing, herbebossing en andere op herstel gerichte maatregelen,
 - het bevorderen van een doelmatig gebruik en van evaluatie met het doel weer ten volle te kunnen profiteren van de goederen en diensten die door bossen, bosgrond en met houtgewassen bezet land worden geleverd,
 - het realiseren en/of versterken van capaciteit voor het plannen, evalueren en systematisch observeren van bossen en op bossen betrekking hebbende programma's, projecten en activiteiten, met inbegrip van commerciële activiteiten en processen;
- de verdragen inzake biologische diversiteit, woestijnvorming en klimaatverandering alsmede de in verband daarmee goedgekeurde protocollen en werkprogramma's (b.v. Protocol van Kyoto).

Bij de uitwerking van een bosbouwstrategie van de EU moet met dit mondiale proces betreffende duurzame ontwikkeling rekening worden gehouden, vooral op het punt van :

- de tenuitvoerlegging op Europees niveau van de uit dit proces voortvloeiende verbintenissen in samenhang met de bosbouw;
- het via tenuitvoerlegging van de voorstellen van het IPF (internationaal panel inzake bossen) ertoe bijdragen dat bij de ontwikkelingssamenwerking op bosbouwgebied rekening wordt gehouden met de ideeën inzake een algehele duurzame ontwikkeling;
- de voortzetting van de beleidsdialoog over bossen op internationaal niveau met het doel te onderhandelen over een juridisch bindend instrument voor alle bostypen.

Het pan-Europese proces ter bescherming van de bossen

De Ministeriële Conferenties inzake de bescherming van de bossen in Europa vormen een belangrijk initiatief in het proces van samenwerking tussen Europese landen (38 Europese landen en ook de Europese Gemeenschap) om bij te dragen tot de bescherming en het duurzame beheer van de Europese bossen. Deze conferenties betekenen een gezamenlijk antwoord en een politieke verbintenis van de Europese landen ten aanzien van het duurzaam beheren en het instandhouden van de bosrijdommen zoals voorgesteld in Agenda 21 en in de op de UNCED aangenomen niet juridisch bindende beginselen inzake bossen, waarbij wel rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden en behoeften in de Europese bosbouw.

De resoluties die de Europese landen en de Europese Unie tijdens de conferenties in Straatsburg (1990), Helsinki (1993) en Lissabon (1998) hebben aangenomen, zijn :

S1 : Europees netwerk van permanente waarnemingspunten voor de monitoring van de boscsystemen

S2 : Instandhouding van de genetische hulpbronnen voor de bosbouw

S3 : Gedecentraliseerde Europese databank inzake bosbranden

S4 : Aanpassing van het beheer van de bossen in berggebieden aan de nieuwe milieumomstandigheden

S5 : Uitbreiding van het EUROSILVA-netwerk voor onderzoek betreffende de fysiologie van bomen

S6 : Europees netwerk voor onderzoek betreffende boscsystemen

H1: Algemene richtsnoeren voor het duurzame beheer van de bossen in Europa

H2: Algemene richtsnoeren voor de instandhouding van de biodiversiteit in de Europese bossen

H3: Samenwerking op bosbouwgebied met de landen waarvan de economie in een overgangsfase verkeert

H4: Strategieën voor een proces van aanpassing op lange termijn van de bossen in Europa aan de klimaatverandering

L1: Mensen, bossen en bosbouw : beklemtoning van de sociaal-economische aspecten van een duurzaam bosbeheer

L2: Pan-Europese criteria, indicatoren en operationele richtsnoeren voor een duurzaam bosbeheer

De resoluties behandelen de belangrijkste punten op het gebied van de bescherming, de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van de Europese bossen en bevatten richtsnoeren voor het bereiken van deze drie doelstellingen, en ook voor de verwezenlijking van de doelstellingen die voortvloeien uit het Verdrag inzake biologische diversiteit. Het veelomvattende karakter van de resoluties was voor het Europees Parlement een belangrijke reden om de nadruk te leggen op het belang van het pan-Europese proces voor de bosbouwstrategie van de EU.

II. Een gemeenschappelijke strategische aanpak voor de Gemeenschap en de lidstaten

1. De gemeenschappelijke doelstelling en de leidende beginselen van de strategie

De algemene doelstelling van de bosbouwstrategie van de EU dient de versterking te zijn van een duurzame bosontwikkeling en een duurzaam bosbeheer zoals genoemd in de door de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling goedgekeurde bosbouwbeginselen en zoals omschreven in de op de pan-Europese Ministeriële Conferenties inzake de bescherming van de bossen aangenomen resoluties (zie hierboven). Deze aanpak dient nader te worden uitgewerkt in en te worden toegepast via nationale of subnationale bosbouwprogramma's of soortgelijke instrumenten die door de lidstaten ten uitvoer worden uitgelegd, en, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, via door de Europese Gemeenschap ondernomen acties waar deze voor een toegevoegde waarde kunnen zorgen.

In een bosbouwstrategie voor de Unie moeten de volgende leidende beginselen in acht worden genomen:

- bevorderen dat de doelstellingen van de takken van gemeenschappelijk beleid worden bereikt;
- bijdragen tot de nakoming van de internationale verbintenissen die de lidstaten en de Unie hebben aangegaan;
- getuigen van een flexibele aanpak die met name op het subsidiariteitsbeginsel is gebaseerd;
- functioneren overeenkomstig de beginselen van het vrije verkeer van goederen en de vrije concurrentie en alle concurrentiedistorsies voorkomen;
- het concurrentievermogen vergroten van de bosbouwsector in de EU, inclusief de op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken;
- bijdragen tot het vergroten van de mogelijkheden voor het creëren van welvaart en landelijke en industriële werkgelegenheid binnen een duurzame samenleving, vooral in de vele plattelandsgebieden waar weinig economische alternatieven bestaan;
- de toepassing bevorderen van het beginsel van integratie van duurzame ontwikkeling en milieubescherming in de takken van beleid die verband houden met de bosbouw.

2. Welke rol dient de Europese Unie te spelen?

De Verdragen betreffende de Europese Unie voorzien niet in een alomvattend gemeenschappelijk bosbouwbeleid. Niettemin zijn het beheer, de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van de bossen uitermate belangrijke punten van zorg op bestaande terreinen van gemeenschappelijk beleid zoals landbouw en plattelandsontwikkeling, het milieu, de handel, de interne markt, het onderzoek, de industrie, ontwikkelingssamenwerking en energie.

De grondslagen voor actie in het kader van de bestaande verantwoordelijkheden op grond van het Verdrag kunnen als volgt worden omschreven:

- met hun vele functies zijn de bossen van essentieel belang voor de plattelandsgebieden en vormen zij een belangrijke component van een geïntegreerd beleid inzake plattelandsontwikkeling, vooral dankzij de bijdrage die zij leveren aan inkomen en werkgelegenheid, en dankzij hun ecologische en maatschappelijke waarde;
- bossen en hun verscheidenheid vormen een belangrijk onderdeel van het Europese natuurlijke milieu en de bescherming en instandhouding ervan vallen binnen de werkingssfeer van een aantal takken van communautair beleid en zijn met name een thema in de context van specifieke milieu-aangelegenheden zoals de EU-Strategie inzake Biodiversiteit, Natura 2000 en de uitvoering van het Verdrag inzake Klimaatverandering;
- voor bosproducten, waaronder vooral hout (maar ook kurk en hars), gelden de voorschriften van de Interne Markt, met inbegrip van de normale EU-mededingingsregels betreffende staatssteun, fusies en kartels.

Een aantal belangrijke acties in het kader van bestaande takken van communautair beleid hebben een aanzienlijk effect op de bossen. Anderzijds bestaan er ook directe en indirecte verbanden tussen communautair en nationaal beleid op bosbouwgebied. Daarom dient de Gemeenschap een zeer voorname rol te spelen in de verwezenlijking van de doelstellingen die de lidstaten en de Gemeenschap in het kader van de strategie bepalen.

3. De rol van de lidstaten

In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de planning en tenuitvoerlegging van nationale bosbouwprogramma's of soortgelijke instrumenten¹⁰. Deze programma's zijn essentiële instrumenten om uitvoering te geven aan de op de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling vastgestelde beginselen, aan de voorstellen voor actie van het intergouvernementele panel inzake bossen (IPF), aan de op de pan-Europese conferenties in Straatsburg, Helsinki en Lissabon aangenomen resoluties en aan de initiatieven die de lidstaten nemen in het kader van internationale verdragen (zoals die betreffende klimaatverandering, biodiversiteit, woestijnvorming en grensoverschrijdende luchtverontreiniging) en van het 5de milieu-actieprogramma.

¹⁰ Nationale of subnationale bosbouwprogramma's bieden een alomvattend kader om bosbouwproblemen aan te pakken in de context van een duurzaam bosbeheer. Zij zijn hulpmiddelen voor het plannen, uitvoeren en volgen van bosbouw- en aanverwante activiteiten en scheppen voorwaarden voor de in onderling overleg bepaalde en gecoördineerde tenuitvoerlegging van programma's en activiteiten door alle belanghebbende partijen op basis van wederzijds overeengekomen doelstellingen en strategieën.

III. Het communautaire actiekader

A. Inleiding

In het communautaire op regelgeving gebaseerde actiekader voor de bosbouwstrategie van de EU wordt rekening gehouden met de bestaande communautaire acties die betrekking hebben op de bosbouw, maar bovenal is dit actiekader gebaseerd op twee voorstellen van de Commissie in de context van Agenda 2000: het voorstel voor een nieuwe verordening inzake steun voor plattelandontwikkeling¹¹ en het voorstel voor een verordening inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa¹². Dit voorgestelde juridische kader vormt tezamen met de bestaande acties het antwoord van de Commissie op het initiatief van het Parlement.

In deze mededeling wordt niet ingegaan op de in het verleden uitgevoerde evaluaties van bosbouwmaatregelen. Een beoordeling van de bosbouwmaatregelen is bijvoorbeeld gegeven in het verslag over de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2080/92 betreffende bosbouwmaatregelen in de landbouw¹³, in de in het recente verleden gepubliceerde rapporten over de gezondheidstoestand van de bossen¹⁴ en in het verslag over het communautaire informatiesysteem betreffende bosbranden¹⁵. Ook zijn diverse evaluaties uitgevoerd van praktische programma's die worden beheerd door de Structuurfondsen.

B. Bestaande acties en de ontwikkeling ervan

1. Bestaande verordeningen betreffende structurele en begeleidende maatregelen in het kader van het GLB

De voortzetting van de navolgende bosbouwmaatregelen wordt aan de orde gesteld in het voorstel van de Commissie inzake plattelandontwikkeling in de context van Agenda 2000 en wordt daarom behandeld punt C.1:

- De bosbouwmaatregelen in de landbouw¹⁶ zijn erop gericht bebossing als een alternatieve aanwending van landbouwgrond en de ontwikkeling van bosbouwactiviteiten op landbouwbedrijven te bevorderen. Deze horizontale

¹¹ COM (1998) 158 def. - Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) (PB C 170 van 4.6.1998, blz. 67).

¹² COM (1998) 153 def. (PB C 150 van 16.5.1998, blz. 14).

¹³ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2080/92 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw (COM(97)630 def. van 28.11.1997).

¹⁴ Syntheserapport 1998 over de toestand van de bossen in Europa, ISSN 1020-587X.

¹⁵ Forest Fires in the South of the European Union (Bosbranden in het zuiden van de Europese Unie) 1989-1993, ISBN 92-827-5369-7.

¹⁶ Verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad (PB L 215 van 30.7.1992, blz. 96).

maatregel maakt deel uit van de begeleidende maatregelen bij het GLB en wordt als zodanig gefinancierd uit de afdeling Garantie van het EOGFL. Tussen 1993 en 1997 is in totaal meer dan 500.000 ha landbouwgrond bebost en hebben circa 26.000 landbouwers van de regeling gebruik gemaakt om hun bestaande bossen door nieuwe investeringen te verbeteren.

In het bovengenoemde verslag over de toepassing van deze verordening zijn, hoewel werd beklemtoond dat het voorbarig was om na de korte toepassingsperiode reeds definitieve conclusies te trekken, enkele positieve opmerkingen geformuleerd in verband met de via de verordening nagestreefde doelstellingen, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot:

- de bijdrage die de regeling aan plattelandontwikkeling levert door impulsen te geven voor het combineren van verscheidene activiteiten, voor een dynamische benadering van het grondgebruik en voor een behoorlijk landschapsonderhoud, al zal de bebossing waarschijnlijk slechts een gering effect hebben gehad op de verkleining van de overproductie in de landbouw;
 - het teweegbrengen van een aantal positieve milieu-effecten zoals het voorkomen van erosie en woestijnvorming, het bevorderen van biodiversiteit en het reguleren van de waterhuishouding;
 - de bijdrage die de verordening levert aan het beleid inzake ruimtelijke ordening als geheel en aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het nationale bosbouwbeleid.
- De regeling voor de ontwikkeling en valorisatie van de bossen in de landelijke gebieden¹⁷ behelst een breed scala van bosbouwmaatregelen ter bevordering van de economische, ecologische en maatschappelijke functies van bossen als onderdeel van de operationele programma's in het kader van de doelstellingen 1, 5b en 6. Bovendien kunnen acties die betrekking hebben op de bosbouwsector, ook deel uitmaken van de maatregelen voor regionale ontwikkeling in de regio's van de doelstellingen 1 en 2. De Gemeenschap helpt de regio's door steun te verlenen voor allerlei maatregelen zoals de aanleg en verbetering van boomkwekerijen, werkzaamheden op het gebied van bodem- en waterbehoud, de uitbreiding en het herstel van bossen in gebieden waar gevaar voor bodemerosie of overstromingen bestaat, de heraanleg van bossen die door brand of een andere natuurlijke oorzaak zijn beschadigd, verbeteringen op houtteeltkundig en infrastructureel gebied en de oprichting van verenigingen voor bosbeheer. Voorrang wordt gegeven aan regionale programma's in gebieden waar bevordering van de bosbouw de plaatselijke economie kan helpen verbeteren, waar bossen een belangrijke rol spelen in het bodem- en waterbehoud en de erosiebestrijding of waar de maatschappelijke en recreatieve functies van de bossen bijzonder belangrijk zijn.
 - Via de regeling voor de ontwikkeling van de bosbouwsector door verbetering van de voorwaarden inzake verwerking en afzet van bosbouwproducten¹⁸ wordt steun in het kader van doelstelling 5a verleend voor aan de industriële verwerking voorafgaande werkzaamheden betreffende bosproducten. De betrokken werkzaamheden zijn bijvoorbeeld het kappen, van takken ontdoen, ontschorsen, in

¹⁷ Verordening (EEG) nr. 1610/89 van de Raad (PB L 165 van 15.6.1989, blz. 3).

¹⁸ Verordening (EEG) nr. 867/90 van de Raad (PB L 91 van 6.4.1990, blz. 7).

stukken verdelen, opslaan, aan een beschermende behandeling onderwerpen en drogen. Bij voorkeur worden investeringen gefinancierd in kleine en middelgrote bedrijven waarvan de herstructurering en rationalisatie ertoe kan bijdragen de situatie in en de economische ontwikkeling van de landbouw en de plattelandsgebieden te verbeteren.

2. Communautaire regeling betreffende de bescherming van de bossen tegen luchtverontreiniging¹⁹

In het kader van deze regeling vindt met behulp van een passend netwerk van waarnemingspunten een uniforme periodieke inventarisatie van de aan de bossen aangerichte schade plaats. Deze inventarisatie verschaft informatie over de omvang en de ontwikkeling van de achteruitgang van de toestand van de bossen in de verschillende regio's van de Europese Unie. Bovendien is er een Europees netwerk van permanente waarnemingsplaatsen voor de intensieve bewaking van de bosesystemen opgezet. Met die intensieve bewaking wordt beoogd een duidelijker inzicht in het effect van luchtverontreiniging en andere factoren op de bosesystemen te verkrijgen door nauwkeurige gegevens over het vervuilingsniveau en de ontwikkeling daarvan voor een aantal in bossen voorkomende vervuilende stoffen en ook gedetailleerde informatie over fundamentele ecologische parameters te verzamelen. De Europese Commissie en de VN/ECE publiceren jaarlijks een rapport over de gezondheidstoestand van de Europese bossen. In het Syntheserapport 1998 over de Toestand van de Bossen in Europa wordt geconstateerd dat het naald- of bladverlies in grote gebieden van Europa voortdurend toeneemt, op welke ontwikkeling in hoofdzaak de luchtverontreiniging en langdurige droogtes, vooral in Zuid-Europa, van invloed zijn.

Het is de bedoeling dat via deze regeling op basis van een wetenschappelijke beoordeling wordt voortgewerkt aan het kader voor een haalbaar bewakingssysteem dat tot de meest geavanceerde op dit gebied behoort en dat het scala van potentiële veroorzakers van schade aan bosesystemen zoals luchtverontreiniging, klimaatverandering, ziekten en plagen en andere stressfactoren bestrijkt. Ook moet deze regeling zorgen voor een degelijke databank die beslissers en onderzoekers kunnen gebruiken om de bescherming van de bosesystemen te verbeteren.

De Commissie is voornemens in 1999 een workshop met wetenschappelijke deskundigen en andere betrokken partijen te organiseren om de huidige kennis en ervaring op dit gebied kritisch te beoordelen en nieuwe perspectieven te openen voor een aanpassing van de bestaande regelgeving in het jaar 2001. Een van de belangrijkste doelstellingen van deze workshop zal zijn de toekomstige activiteiten op het gebied van de intensieve bewaking te stroomlijnen om een duidelijker inzicht in het effect van luchtverontreiniging en andere stressfactoren op de bossen en bosesystemen in Europa te verkrijgen en zo ook bij te dragen aan de uitvoering van IPF-voorstellen voor actie (nr. 50).

Richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit biedt een kader voor het meten van, het rapporteren over en het verbeteren van de luchtkwaliteit in de EU. Er moeten plaatselijke en regionale actieplannen worden

¹⁹ Verordening (EEG) nr. 3528/86 van de Raad (PB L 326 van 21.11.1986, blz. 2).

opgesteld om te voorkomen dat de grenswaarden worden overschreden. Het is de bedoeling de luchtkwaliteit regelmatig te beoordelen, ook in de bossen, om zo de plaatselijke autoriteiten een belangrijk hulpmiddel te verschaffen. In bijlage II van de richtlijn is uitdrukkelijk bepaald dat bossen een factor vormen waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van de grenswaarden en de alarmdrempels. Daarom is het belangrijk de gegevens over het effect van luchtverontreinigende stoffen, en vooral ozon, op de bossen te evalueren en deze evaluatie moet worden gecoördineerd met bestaande activiteiten, en vooral met die in het kader van Verordening (EEG) nr. 3528/86 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1091/94 van de Commissie.

3. Bosbranden²⁰

Bosbranden zijn een belangrijke risicofactor voor de duurzame ontwikkeling van bijna de helft van de bossen in de EU. Momenteel worden maatregelen ter voorkoming van bosbranden door de Unie medegefinancierd in het kader van het beleid inzake plattelandontwikkeling en via de specifieke communautaire actie ter bescherming van de bossen tegen brand.

Deze actie ondersteunt de inspanningen van de lidstaten om bosbranden te voorkomen en zorgt er, via de uitvoering van algemene plannen voor de bescherming van de bossen tegen brand, tevens voor dat bij bosbouwmaatregelen waarvoor steun wordt verleend uit andere bronnen, zoals in brandgevaarlijke gebieden uitgevoerde maatregelen in het kader van de plattelandontwikkeling, aan beschermende systemen wordt gedacht.

Het Cohesiefonds verleent dan weer steun voor het herstel van door brand vernield bos in het kader van de milieudoelstelling erosie te voorkomen en voor een goede waterhuishouding te zorgen.

De specifieke actie ter bescherming van de bossen tegen brand zal worden voortgezet en versterkt wegens de positieve invloed die deze actie op de effectiviteit van de beschermende maatregelen heeft gehad, en wegens het belang van een coherente regeling ter bescherming van de bestaande en de nieuwe bossen.

Bijzondere aandacht zal worden besteed aan nauwe samenwerking met de deskundigen van het Permanent Comité voor de Bosbouw en daartoe zal vooral gebruik worden gemaakt van het communautaire informatiesysteem betreffende bosbranden. Dit systeem maakt het mogelijk maatregelen ter voorkoming van bosbranden nauwkeuriger te beoordelen en de prioriteiten zo nodig te herdefiniëren; in het kader van de vervolgwerkzaamheden naar aanleiding van de pan-Europese Conferenties over de Bescherming van de Bossen in Europa en van de uitvoering van de IPF-voorstellen voor actie (nr. 46) draagt dit systeem ook bij tot de ontwikkeling van internationale samenwerking, niet alleen op pan-Europees niveau, maar ook in het gehele Middellandse-Zeegebied.

²⁰ Verordening (EEG) nr. 2158/92 van de Raad (PB L 217 van 31.7.1992, blz. 3).

4. Totstandbrenging van een informatie- en communicatiesysteem voor de bosbouw (EFICS)²¹

Deze actie, die laatstelijk bij Verordening nr. 1100/98 van de Raad is gewijzigd volgens een opzet die strookt met de resolutie van het Parlement, spitst zich toe op de volgende doelstellingen :

- in nauwe samenwerking met de leden van de informele intersecretariaatswerkgroep (vertegenwoordigers van de Commissie, Eurostat, de VN-ECE, de FAO, de OESO en de ITTO²²) de kwaliteit van de nationale bosinventarisaties verbeteren en de noodzakelijke aanpassingen van deze inventarisaties bevorderen om te kunnen voorzien in de informatiebehoeften met het oog op de rapportering op het gebied van een duurzaam bosbeheer. Er dient bijzondere nadruk te worden gelegd op het verzamelen van objectieve vergelijkbare gegevens aan de hand van pan-Europese criteria en indicatoren en ook moet de nodige aandacht worden besteed aan de eigendomsstructuur van de bosbouw in de Unie.

Voorts zal onderzoek worden verricht met betrekking tot het praktische gebruik van teledetectietechnieken en geografische informatiesystemen (GIS), waarbij het vooral gaat om het verkrijgen van gegevens via satellieten ter aanvulling van de meer conventionele statistieken met het oog op de samenstelling van gestandaardiseerde informatie over de bossen in Europa;

- de informatievoorziening en de communicatie verbeteren door het opzetten van een EU-databank die alle relevante informatie over de communautaire bosbouwacties en basisinformatie over de nationale en subnationale beleidsmaatregelen en programma's op bosbouwgebied van de lidstaten bevat;
- informatie verzamelen en analyses uitvoeren over toekomstige ontwikkelingen in de bosbouwsector wat aspecten van de handel, de betrokken bedrijfstakken, de werkgelegenheid en het milieu betreft.

Deze acties zullen bijdragen tot de tenuitvoerlegging van IPF-voorstellen (nr. 89).

5. De interne markt en de handel van de EU

De bosbouw en de daarop gebaseerde commerciële activiteiten behoren tot de open sector van de economie en de houtproductie, die de belangrijkste commerciële functie van de bossen is, wordt hoofdzakelijk door de marktkrachten gestuurd.

De bosbouwsector van de EU kan niet als losstaand van die van andere landen worden benaderd. Welke maatregelen dan ook dienen verenigbaar te zijn met onze internationale handelsverplichtingen en met alle andere verbintenissen die door de EU zijn aangegaan. Met name de WTO-bepalingen inzake internationale handel, inclusief de aspecten die de handel en het milieu betreffen, zijn van toepassing op de handel met derde landen in alle bosproducten.

Belastingmaatregelen en overheidssteun ten behoeve van de bosbouw worden door de lidstaten ontwikkeld en uitgevoerd; alle steun die de lidstaten aan de bosbouwsector verlenen, moet verenigbaar zijn met de voorschriften van de gemeenschappelijke markt en bij de Commissie worden aangemeld. De EU-steun voor de bosbouw bestaat

²¹ Verordening (EEG) nr. 1615/89 van de Raad (PB L 165 van 15.6.1989, blz.12).

²² Internationale Organisatie voor Tropisch Hout.

doorgaans uit financiële bijdragen in het kader van de steunregelingen die de lidstaten als onderdeel van hun beleidsmaatregelen en programma's voor de bosbouw instellen; dergelijke steun mag de marktwerking en een effectief concurrentiebeleid niet in de weg staan.

Op EU-niveau zijn enkele juridische instrumenten gecreëerd die van invloed zijn op de commerciële activiteiten in verband met de bosbouwsector. Het betreft met name :

- technische en milieunormen voor bosproducten om de omstandigheden waaronder de bosbouw en de aanverwante bedrijfstakken in de Gemeenschap functioneren te verbeteren en om concurrentiedistorsies en handelsbelemmeringen op de markt weg te nemen;
- gemeenschappelijke voorschriften inzake de kwaliteit en het in de handel brengen van teeltmateriaal voor de bosbouw om ervoor te helpen zorgen dat dit materiaal in de Gemeenschap van hoge kwaliteit is; een voorstel van de Commissie voor een nieuwe richtlijn zal binnenkort bij de Raad worden ingediend;
- fyto-sanitaire controle : de Gemeenschap speelt een steeds actievere rol in de bescherming van de gezondheid en de vitaliteit van de bosecosystemen via de verantwoordelijkheid die zij heeft om te voorkomen dat uit derde landen ingevoerd ruw hout fyto-sanitaire risico's oplevert.

De Commissie is van mening dat de bestaande of voorgenomen communautaire maatregelen garanderen dat bij de commerciële exploitatie van de bossen kan worden gehandeld in het kader van de interne markt. Zij is daarom niet van plan om in dit verband nieuwe initiatieven voor te stellen.

6. De op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU

Voor deze bedrijfstakken geldt dat het betrokken bedrijfsleven in de EU tot de duurzame ontwikkeling van de bosbouwsector als geheel wil bijdragen door - in het kader van de mondiale concurrentie en de met de milieudoelstellingen samenhangende uitdagingen - zijn concurrentiepositie ten opzichte van de door andere sectoren geproduceerde materialen te handhaven, zulks met gebruikmaking van de door de informatiemaatschappij geboden kansen.

De voornaamste actiepunten voor de op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken in de EU zullen worden behandeld in een afzonderlijke mededeling aan de Raad en het Parlement over het duurzame concurrentievermogen van deze bedrijfstakken.

7. Communautaire steun voor bosbouwkundig onderzoek

In het Vierde Kaderprogramma op OTO-gebied (1994-1998) zijn de onderzoekactiviteiten ten behoeve van de bosbouw voornamelijk geconcentreerd in het specifieke programma "Landbouw en visserij (met inbegrip van de agro-industrie, de levensmiddelentechnologie, de bosbouw, de aquacultuur en de plattelandsontwikkeling)" (FAIR). Daarnaast zijn er nog enkele andere specifieke OTO-programma's en -acties waarin aspecten van de bosbouw aan bod komen, namelijk : het programma "milieu en klimaat", het programma voor samenwerking met derde landen en internationale organisaties (INCO-programma), de COST-acties (Europese samenwerking op het gebied van het wetenschappelijk en technisch

onderzoek), de activiteiten op het gebied van de opleiding en mobiliteit van de onderzoekers en de maatregelen ter stimulering van de technologie in het MKB.

Het FAIR-programma heeft tot doel :

- i) het concurrentievermogen van de Europese bosbouwsector te vergroten door de onderzoekactiviteiten in Europa te verbeteren, te consolideren en te harmoniseren en
- ii) steun te bieden aan de bescherming, ontwikkeling en exploitatie van de Europese bossen en aan de nakoming van de door de Unie aangegane verbintenis te zullen zorgen voor een duurzaam en multifunctioneel beheer van de bossen.

In het kader van het FAIR-programma wordt het concept “bos-houtketen” geïntroduceerd en toegepast. De projecten op dit terrein zijn uitgegroeid van qua omvang en beschikbare middelen vrij kleine projecten om specifieke problemen in de “keten” op te lossen tot geïntegreerde projecten die tot doel hebben de efficiëntie en productiviteit van de gehele “productie- en verwerkingsketen” te optimaliseren en een duurzame productie van de boshulpbronnen te doen samengaan met de behoeften en eisen van industrie en markt.

Op het gebied van het multifunctionele beheer van de bossen betreffen de prioriteiten in hoofdzaak :

- de sociaal-economische situatie in de bosbouwsector en de in deze sector toegepaste beleidsmaatregelen; de vooruitzichten voor vraag en aanbod op korte, middellange en lange termijn;
- het functioneren van bosecosystemen en de wisselwerking tussen bosbouw en ecosystemen;
- het effect van natuurlijke bedreigingen en menselijke activiteiten; de oorzaken van bossterfte, het aanpassingsvermogen van bossen, bosbescherming en het herstel van beschadigde bossen;
- een duurzaam en multifunctioneel bosbeheer, analyses en methoden op dit gebied en passende indicatoren, geschikte bebossings-, beheers- en exploitatietechnieken en -methoden, genetische veredeling van bomen om de groei, de resistentie en de kwaliteit ervan te verbeteren en optimalisering van systemen voor bosakkerbouw;
- ondersteuning van de kurkproductie door genetische veredeling en door verbetering van de productie-, beheers-, ziektebestrijdings- en exploitatietechnieken.

Het programma Milieu en klimaat draagt tot het bosbouwkundig onderzoek bij door zich onder meer bezig te houden met aangelegenheden op bosbouwgebied die te maken hebben met milieuaspecten. Er is fundamenteel onderzoek naar de ecosystemen verricht en daarnaast zijn de effecten van luchtverontreiniging, klimaatverandering en bemesting op de Europese bossen onderzocht. Er zijn beheersstrategieën voor het behoud van de koolstofvoorraden in de bossen ontwikkeld en de effecten van veranderingen in het grondgebruik zijn beoordeeld met behulp van teledetectie en andere geavanceerde technologieën.

Over samenwerking bij het onderzoek betreffende tropische bossen en over samenwerking met derde landen en internationale organisaties zal worden gesproken

in een toekomstige mededeling van de Commissie over ontwikkeling en samenwerking (zie hoofdstuk 8).

Wat de toekomst betreft, heeft de Commissie in april 1997 een voorstel ingediend voor het Vijfde Kaderprogramma op OTO-gebied, waarmee wordt beoogd de betrokken activiteiten voort te zetten in de periode 1998-2002. Zoals in het voorstel is vermeld, moet het Europese onderzoek efficiënter worden gemaakt en meer worden toegespitst op het voorzien in maatschappelijke en economische behoeften. Het concept "Kernactiviteit" wordt ingevoerd als belangrijke drager van multidisciplinaire en geïntegreerde onderzoekinspanningen die worden toegespitst op het oplossen van grote sociaal-economische problemen.

Het bosbouwkundige onderzoek wordt ingepast in de kernactiviteit "Duurzame landbouw, visserij en bosbouw, met inbegrip van een geïntegreerde ontwikkeling van plattelandsgebieden" van het specifiek programma "Kwaliteit van het bestaan en beheer van de biologische hulpbronnen". Het gaat er daarbij om methoden en instrumenten aan te reiken voor het behoud, de bescherming en het duurzame multifunctionele beheer van de bossen en daardoor steun aan de tenuitvoerlegging van de maatregelen en internationale verbintenissen van de Gemeenschap te geven en het concurrentievermogen en de waardevolle functies van de sector veilig te stellen. Bovendien zal via systemen voor bosproductie en procesttechnologieën worden bijgedragen tot de ontwikkeling van nieuwe of verbeterde bosproducten die een hoge toegevoegde waarde bezitten en zijn geproduceerd op een wijze die het milieu minder beïnvloedt. De onderzoeksprioriteiten zullen zijn toegespitst op :

- multifunctioneel bosbeheer : ondersteuning van het bosbouwbeleid; diversifiëring (andere vormen van gebruik dan houtproductie, bos/weide/akkerbouwsystemen), multifunctioneel en duurzaam beheer waarbij kwaliteitsproductie wordt gekoppeld aan instandhouding en bescherming. Biodiversiteit van de bosccosystemen en bescherming van de bosbodem;
- duurzaam en gevarieerd gebruik van bossen : keten van bosbouw en houtproductie; strategieën voor een duurzaam beheer en gebruik van de bossen; efficiënte en milieuvriendelijke procédés en recyclingtechnieken; gediversifieerde producten met hoge toegevoegde waarde die zijn afgestemd op de behoeften van de markt en van de consumenten.

Het bosbouwkundige onderzoek blijft ook een belangrijk thema in de kernactiviteit "Veranderingen van het aardsysteem, klimaat en biodiversiteit" van het specifiek programma "Behoud van het ecosysteem". Prioriteit zal worden gegeven aan ecosystemen, onderzoek betreffende biodiversiteit en de ontwikkeling van strategieën en aanpassingen in verband met klimaatverandering om te kunnen voldoen aan de in het protocol van Kyoto aangegane verbintenissen. Binnen dit specifiek programma zal ook aandacht worden besteed aan systemen met hernieuwbare energie, en in het bijzonder aan het gebruik van biomassa in energiesystemen.

Bij de tenuitvoerlegging van de bovengenoemde specifieke OTO-programma's zal ook worden gezorgd voor activiteiten en mechanismen om impulsen voor het bereiken van OTO-resultaten te geven en om de verspreiding en benutting van deze resultaten te bevorderen.

8. Ontwikkelingssamenwerking

Het algemene doel dat de Gemeenschap bij de ontwikkelingssamenwerking op bosbouwgebied nastreeft, is het bevorderen van een duurzaam bosbeheer in de ontwikkelingslanden als bijdrage aan de duurzame ontwikkeling op mondiaal niveau. Dit doel zal worden nagestreefd met inachtneming van de juridische en politieke verbintenissen die in de diverse internationale fora en overeenkomsten zijn aangegaan. Bij de op het bereiken van dit doel gerichte activiteiten zal rekening moeten worden gehouden met de rol die bossen spelen op het gebied van de economische en sociale ontwikkeling, de instandhouding van de biologische diversiteit, de bestrijding van woestijnvorming, de vastlegging van koolstof waardoor klimaatverandering wordt tegengegaan, en het behoud van de natuurlijke habitats en de ecologische functies daarvan. Dit betekent dat voor een behoorlijke opwaardering van de natuurlijke rijkdommen moet worden gezorgd en dat de rol die de verschillende bij de bossector betrokken partijen spelen, moet worden onderkend.

De EG zal haar hulp aan de ontwikkelingslanden in de bosbouwsector concentreren op die terreinen waar deze hulp een maximaal positief effect zal sorteren, en daarbij zal zij rekening houden met de betekenis van de bosrijksdommen van de ontwikkelingslanden in sociaal-economisch opzicht, uit milieuoogpunt en op cultureel gebied en met de vorderingen die deze landen maken in de richting van duurzame ontwikkeling.

De dialoog en de hulp zullen bij voorrang worden toegespitst op het hervormen van het beleid en de instellingen, op de inschakeling van de belanghebbende partijen en op de totstandbrenging van capaciteit en de uitvoering van onderzoekactiviteiten met het oog op een duurzaam bosbeheer en de instandhouding van de boscossystemen. De hulp zal op nationaal, regionaal en internationaal niveau worden verleend en zal mede steun omvatten voor de uitvoering van verbintenissen die voortvloeien uit relevante internationale milieuovereenkomsten.

Binnenkort zal de Commissie aan de Raad en het Parlement een mededeling over de ontwikkelingssamenwerking op bosbouwgebied doen toekomen.

9. Internationale samenwerking

- Op pan-Europees niveau:

De Gemeenschap zal haar actieve medewerking aan de uitvoering van de op de ministeriële conferenties over de bescherming van de bossen in Europa genomen besluiten voortzetten en de verdere ontwikkeling van de betrokken samenwerking ondersteunen. Dit zal met name worden bereikt via de communautaire acties inzake bosbescherming, onderzoek en informatie en communicatie over de bossen en ook via de bestaande instrumenten voor de instandhouding van de natuurlijke habitats en de genetische hulpbronnen en via de verdere uitvoering van de IPF-voorstellen voor actie.

Bijzondere aandacht dient te worden geschonken aan de bescherming van de boreale bossen in Rusland en de Nieuwe Onafhankelijke Staten en aan de instandhouding van de zeer bijzondere ecologische waarde die deze bossen vooral uit een oogpunt van biodiversiteit hebben.

- Op mondiaal niveau:

De Gemeenschap zal proactief aanwezig blijven in de internationale discussie- en onderhandelingsfora betreffende bossen zoals met name het IFF (internationaal forum betreffende bossen) en zal aansturen op een mondiaal juridisch bindend instrument met betrekking tot het beheer, de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van alle bostypen. De Gemeenschap dient, waar dat passend is, ook de ontwikkeling van internationale normen in de bosbouwsector na te streven.

10. Coördinatie

In de verbintenissen die in het kader van de pan-Europese en andere internationale activiteiten zijn aangegaan met betrekking tot de uitstippeling van nationale of subnationale bosbouwprogramma's, wordt de nadruk gelegd op de voordelen die zijn verbonden aan een effectieve coördinatie tussen de verschillende beleidssectoren die binnen de lidstaten van invloed zijn op de bosbouw. Op communautair niveau worden de coördinatie en het overleg betreffende de communautaire bosbouwacties hoofdzakelijk gerealiseerd via twee belangrijke samenwerkingsplatforms :

- het Permanent Comité voor de bosbouw²³, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten onder voorzitterschap van de Commissie bijeenkomen en dat een drievoudige taak heeft :
 - voor specifieke bosbouwmaatregelen fungeert het als raadgevend, regelgevend of beheerscomité;
 - voorts fungeert het als een ad-hoc-adviesforum dat deskundige adviezen verstrekt en monitoringtaken verricht met betrekking tot bosbouwmaatregelen of -initiatieven op diverse terreinen van communautair beleid zoals plattelandontwikkeling, het milieu en onderzoek;
 - het is ook het kader waarin informatie tussen de lidstaten en met de Commissie wordt uitgewisseld en waarin een vrijwillige coördinatie met betrekking tot internationale bosbouwaangelegenheden plaatsvindt.
- de Raadgevende Comités, die de Commissie informatie verstrekken, adviezen uitbrengen en de uitwisseling van informatie bevorderen:
 - het Raadgevend Comité voor de bosbouw, inclusief kurkproductie²⁴, waarin bij de bosbouw betrokken partijen uit het bedrijfsleven en bijbehorende kringen bijeenkomen om informatie en opvattingen over bosbouwaangelegenheden van Europees belang uit te wisselen,
 - het Raadgevend Comité voor het communautair beleid inzake de houtsector²⁵, waarin vertegenwoordigers van het hele spectrum van op de bosbouw gebaseerde bedrijfstakken en de bosbouw zelf in de EU bijeenkomen en dat via zes werkgroepen de nodige activiteiten ontplooit.

Voor de coördinatie binnen de Commissie tussen de diensten die zich bezighouden met takken van communautair beleid die voor de bosbouwsector van belang zijn, zal

²³ Opgericht bij Beschikking 89/367/EEG (PB L 165 van 15.6.1989, blz. 14).

²⁴ Besluit 98/235/EG (PB L 88 van 24.3.1998, blz. 59).

²⁵ Besluit 97/837/EG (PB L 346 van 17.12.1997, blz. 95).

zorg worden gedragen via ad-hoc-interdienstennetwerken waarvan de samenstelling afhangt van het te behandelen onderwerp.

C. Bosbouwmaatregelen in het kader van AGENDA 2000

1. Steun aan de lidstaten voor hun inspanningen om een duurzaam bosbeheer ten uitvoer te leggen

Het voorstel van de Commissie voor het beleid inzake plattelandsontwikkeling in de context van Agenda 2000 verschaft een goede basis om aan de lidstaten steun te verlenen voor hun inspanningen om uitvoering te geven aan de strategie die erop is gericht het beheer, de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van de bossen te bevorderen.

Uitgaande van de grondbeginselen van Agenda 2000, waaronder bijvoorbeeld de bevordering van de werkgelegenheid, de verbetering van de kwaliteit van onze natuurlijke omgeving en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan, hebben de voorstellen inzake plattelandsontwikkeling in hoofdzaak tot doel het de lidstaten mogelijk te maken om op een passend regionaal niveau geïntegreerde programma's te ontwikkelen die erop zijn gericht in de diverse behoeften van de Europese plattelandsgebieden te voorzien. Maatregelen op het gebied van een duurzaam bosbeheer die harmonisch samengaan met andere initiatieven voor plattelandsontwikkeling, vormen een essentieel onderdeel van de totaalstrategie.

Op deze manier zullen de programma's voor plattelandsontwikkeling de Gemeenschap in staat stellen om de uitvoering van nationale en subnationale bosbouwprogramma's of soortgelijke instrumenten te ondersteunen in overeenstemming met de doelstellingen inzake plattelandsontwikkeling en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

Via hun regionale en nationale programma's zullen de lidstaten op het passende niveau hun behoeften bepalen en aangeven wat hun prioriteiten zijn, een en ander ter verkrijging van een bijdrage van de Unie voor de uitvoering van de bosbouwstrategie en van de maatregelen die nodig zijn in verband met internationale verdragen zoals die betreffende biodiversiteit, klimaatverandering en woestijnvorming, almede voor de uitvoering van de IPF-voorstellen.

Het bosbouwhoofdstuk van het voorstel van de Commissie voor het beleid inzake plattelandsontwikkeling voorziet namelijk in de toekenning van steun voor allerlei acties om een duurzaam bosbeheer te bevorderen en bij te dragen tot de oplossing van specifieke problemen in verband met de biodiversiteit, de klimaatverandering en het gebruik van hout als energiebron; er kan steun worden verleend voor :

- maatregelen inzake bosbescherming
- de ontwikkeling en vergroting van het sociaal-economische potentieel van de bossen
- de instandhouding en verbetering van de ecologische waarde van de bossen, het herstel van beschadigde bossen en het garanderen van de beschermende functies van de bossen

- het bevorderen van nieuwe afzet- en gebruiksmogelijkheden voor hout en de uitbreiding van het bosareaal via bebossing
- het gezamenlijke beheer van kleine bospercelen door oprichting van verenigingen van boseigenaren
- onderwijs- en opleidingsprogramma's, vooral ten behoeve van boseigenaren en -beheerders, waarbij het accent ligt op nieuwe kansen en technieken wat de productie van goederen en diensten op basis van bossen betreft en op technieken die verenigbaar zijn met de eisen van landschapsbehoud en milieubescherming.

De bosbouwmaatregelen die zijn omschreven in de voorstellen in het kader van Agenda 2000, worden geïntegreerd in de programmering van de plattelandontwikkeling en in de toepassing van de hervormde financiële voorschriften. In de regio's die in aanmerking komen voor doelstelling 1 of de nieuwe doelstelling 2, zullen deze maatregelen deel uitmaken van de geïntegreerde programma's van de Structuurfondsen. De onder de programmering van de plattelandontwikkeling vallende maatregelen, met inbegrip van de bosbouwmaatregelen, zullen worden geëvalueerd volgens de in de voorstellen bepaalde beginselen en procedures. Het betreft onder meer voorafgaande, tussentijdse en achteraf uitgevoerde evaluaties om de effectiviteit en efficiëntie van de door de Gemeenschap medegefinancierde maatregelen te beoordelen.

2. Pretoetredingsmaatregelen

De Commissie heeft een voorstel ingediend voor een verordening van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode, die met name is gericht op :

- a) het oplossen van om prioriteit vragende en specifieke problemen in verband met de duurzame aanpassing van de landbouwsector en de plattelandsgebieden van de kandidaat-lidstaten;
- b) het leveren van een bijdrage aan de tenuitvoerlegging, door deze landen, van het "acquis communautaire" op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en daarmee verband houdende beleidstakken.

De steunverlening op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling kan onder meer betrekking hebben op bosbouwmaatregelen, waaronder bebossing, investeringen in bosbedrijven die eigendom zijn van particuliere boseigenaren, en maatregelen op het gebied van de verwerking en afzet van bosproducten.

Dit voorstel van de Commissie heeft tot doel bij te dragen tot het beheer, de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van de bossen in Midden- en Oost-Europa. Daarbij ligt het accent met name op het volgende :

- de gezondheidstoestand van de bosccosystemen, die hoofdzakelijk door industriële vervuiling en door slecht functionerende verwarmingssystemen van woningen is aangetast, is een belangrijk punt van zorg; oplossingen voor deze milieuproblemen moeten op verscheidene beleidsterreinen worden gezocht, terwijl het bosbouwbeleid erop moet zijn gericht het erfgoed aan bossen in stand te houden of te herstellen overal waar dat mogelijk is;

- het is onzeker of de bosbouwsector zich aan de voorschriften van de interne markt zal aanpassen, aangezien er onduidelijkheid bestaat met betrekking tot problemen zoals de ontwikkeling van het eigendomspatroon. De Gemeenschap moet zich er vooral voor inspannen om het deze landen mogelijk te maken op een degelijke wijze uitvoering aan methoden voor een duurzaam bosbeheer te geven en milieurisico's af te wenden ondanks de toenemende druk om bossen te kappen die het gevolg is van het herstel van de houtmarkt en van de economie in het algemeen. De steun die de Gemeenschap op het gebied van de verwerking en afzet van bosproducten verleent, moet in het bijzonder worden toegespitst op het oplossen van milieuproblemen om deze landen in staat te stellen aan de in de Gemeenschap geldende milieunormen te voldoen, en deze steun mag niet leiden tot concurrentiedistorsies op de wereldmarkt;
- in de kandidaat-lidstaten bestaat een duidelijke behoefte aan verbetering van de bosbouwinfrastructuur en van de wijze waarop de bosbouwsector functioneert. Tijdens de pretoetredingsfase is het belangrijk de institutionele ontwikkeling en de capaciteitsopbouw, vooral op het gebied van bosstatistiek, te bevorderen om de instelling of versterking van procedures voor een duurzaam bosbeheer mogelijk te maken. Met het oog op een ruime toepassing van de voorgestelde maatregelen is het noodzakelijk steun te verlenen voor de oprichting van verenigingen van bouseigenaren of andere structuren die zullen bevorderen dat relevante informatie voor het bereiken van de doelstellingen van een duurzaam bosbeheer wordt verspreid.

D. Specifieke onderwerpen in samenhang met de bosbouw

1. Instandhouding van de biodiversiteit in de bossen²⁶

Met het oog op de biodiversiteit in de bossen zijn maatregelen nodig op drie terreinen : de instandhouding, het duurzame gebruik en de billijke verdeling van de voordelen die uit het gebruik van genetische hulpbronnen voor de bosbouw voortvloeien.

In deze context dienen niet alleen in situ, maar ook ex situ maatregelen voor de instandhouding van de biodiversiteit in de bossen te worden genomen.

In de Unie kan de instandhouding in situ van de biologische diversiteit in de bossen grotendeels worden bereikt door middel van passende systemen voor bosbeheer aangezien er slechts enkele grote bosgebieden bestaan die niet commercieel worden gebruikt.

Bij de in-situmaatregelen gaat het onder meer om twee belangrijke categorieën :

- a) Instandhouding en verbetering van de biodiversiteit in alle bossen door middel van systemen voor een duurzaam beheer, waarbij ervoor wordt gezorgd dat soorten die in de bossen voorkomen, binnen hun verspreidingsgebied onder natuurlijke omstandigheden kunnen overleven en sterke populaties kunnen handhaven of

²⁶ Zie ook COM(1998) 42 def. - Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de strategie van de Europese Gemeenschap inzake biodiversiteit.

herstellen; dit betekent dat bosbeheerders aan de hand van richtsnoeren maatregelen moeten nemen zoals de volgende :

- geschikte aanpassingsmaatregelen voor de betrokken ecologisch waardevolle plaats in de vorm van de toepassing van diverse houtteelttechnieken in combinatie met flankerende maatregelen (b.v. dood hout of andere belangrijke micro-habitats in het bos respecteren). Om het plaatselijke genetische materiaal in stand te houden dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de verjongingsmethoden, zoals natuurlijke verjonging; de aangeplante boomsoorten en -rassen moeten inheems of goed aan de plaatselijke omstandigheden en ecosystemen zijn aangepast;
- behoud van de gezondheid en vitaliteit van het bosesysteem door verbetering van het vermogen tot verjonging, de resistentie en het aanpassingsvermogen ervan;
- herstel en verbetering van aangetaste gebieden, soorten, populaties, habitats en ecosystemen;
- handhaving van traditionele bosweidesystemen met een grote biodiversiteit die verloren kan gaan als het betrokken gebied aan zijn lot wordt overgelaten (b.v. in de mediterrane regio's);
- verbetering van oogsttechnieken om de schade zo gering mogelijk te houden;
- bebossingsmaatregelen die zo worden uitgevoerd dat ecologisch interessante of opmerkelijke plaatsen, habitats, ecosystemen en landschappen er niet negatief door worden beïnvloed (zo moeten bijvoorbeeld de gekozen boomsoorten goed aan de plaatselijke omstandigheden zijn aangepast en dient de voorkeur te worden gegeven aan inlandse soorten of plaatselijke herkomsten; als toch van elders afkomstige soorten worden gebruikt, moet altijd voldoende aandacht worden besteed aan de instandhouding van de inheemse flora en fauna).

De toepassing van dergelijke richtsnoeren is doorgaans plaatsspecifiek en hangt af van de biogeografische en biofysische kenmerken van en de biodiversiteit in het bos alsmede van economische en maatschappelijke aspecten.

b) De instelling van speciaal beheerde beschermde zones als een instrument ter aanvulling van een duurzaam bosbeheer.

Aan de instandhouding van de resterende gebieden met primair bos en aan de bescherming van de gebieden die in ecologisch opzicht zeer kwetsbaar zijn, dient specifieke aandacht te worden besteed via de aanwijzing van beschermde zones.

Dergelijke beschermde gebieden dienen een belangrijke bijdrage te leveren aan de bevordering van het op duurzame wijze beheren van alle bostypen en ook aan het vergroten van de voordelen op maatschappelijk, cultureel, milieu- en economisch gebied die de bossen opleveren. Daarom moet worden gewerkt met een bredere "bioregionale" benadering die de doelstellingen op het gebied van de instandhouding van de biodiversiteit laat samengaan met een duurzaam gebruik van de biologische hulpbronnen en met relevante sociaal-economische aspecten, wanneer bosterreinen op basis van hun soortenrijkdom, de daar aanwezige bedreigingen of biologische criteria worden geselecteerd als terrein dat van internationale waarde is uit een oogpunt van de biodiversiteit in de bossen.

De volledige medewerking van alle betrokken personen, inclusief de boseigenaren, tijdens het besluitvormingsproces over de aanwijzing van deze gebieden en bij het beheer ervan is bijzonder relevant, aangezien de instandhouding van de biodiversiteit vaak afhankelijk is van de handhaving van menselijke activiteiten in de betrokken gebieden; er dient een actief voorlichtingsbeleid te worden gevoerd met betrekking tot eventuele beheersbeperkingen. De verantwoordelijke autoriteiten moeten ervoor zorgen dat de boseigenaren bij de ontwikkelingen aangaande beschermde zones worden betrokken.

In deze context draagt de EU tot de totstandkoming van beschermde gebieden bij via het ecologische netwerk "NATURA 2000", dat bestaat uit de "speciale beschermingszones" die zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn²⁷, respectievelijk de Habitatrichtlijn²⁸.

De op grond van deze richtlijnen genomen maatregelen zijn erop gericht natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een "gunstige staat van instandhouding" te behouden of te herstellen, zulks met inachtneming van de economische, maatschappelijke en culturele eisen en van de regionale en plaatselijke kenmerken.

Wat de acties ex situ voor de instandhouding van de biodiversiteit betreft, moet onder meer rekening worden gehouden met de maatregelen die in het kader van Verordening nr. 1467/94 van de Raad²⁹ zijn genomen op het gebied van de instandhouding, de karakterisering, de verzameling en het gebruik van genetische hulpbronnen voor de bosbouw.

Voorts is het ook van belang te bevorderen dat :

- tot de harmonisatie van benaderingen voor het verzamelen van gegevens en het analyseren van indicatoren ten behoeve van de evaluatie van de biodiversiteit in boscystemen wordt bijgedragen door in het kader van de EFICS-verordening de toepassing van pan-Europese criteria en indicatoren met betrekking tot een duurzaam beheer te ondersteunen;
- onderzoek wordt verricht naar de effecten van beheerssystemen op de biologische diversiteit en naar manieren waarop systemen voor bosbeheer de biologische diversiteit kunnen handhaven en verbeteren zonder de economische levensvatbaarheid van de bosbouw in gevaar te brengen.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel hebben de lidstaten tot taak te zorgen voor een adequate integratie van de aspecten op het gebied van de biodiversiteit in hun nationale bosbouwprogramma's of soortgelijke instrumenten.

In het kader van het voorstel van de Commissie betreffende plattelandsontwikkeling zal de Gemeenschap dergelijke inspanningen van de lidstaten kunnen ondersteunen, vooral door steun te verlenen voor acties om de ecologische waarden van de bossen in stand te houden en te vergroten, om opleidingsactiviteiten te bevorderen, om in gebieden die met ernstige natuurlijke belemmeringen kampen de ecologische

²⁷ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2.4.1979 (PB L 103 van 25.4.1979, blz. 1).

²⁸ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21.5.1992 (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

²⁹ PB L 159 van 28.6.1994, blz. 1.

stabiliteit van de bossen in stand te houden en te verbeteren of beschadigde bossen te herstellen, en om bebossingsmaatregelen uit te voeren die aan de plaatselijke omstandigheden en ecosystemen zijn aangepast.

Bovendien valt op te merken dat ook de specifieke maatregelen van de Gemeenschap ter bescherming van de bossen (tegen luchtverontreiniging en bosbranden) tot de instandhouding van de biodiversiteit bijdragen.

De maatregelen die de Commissie in Agenda 2000 voorstelt, en vooral het bosbouwhoofdstuk van de ontwerpverordening betreffende plattelandontwikkeling, vormen een nuttig instrument om de biodiversiteit te verbeteren. De doelmatigheid ervan zal echter in belangrijke mate afhangen van de relevantie van de programma's en maatregelen die op nationaal en regionaal niveau zullen worden uitgevoerd. Daarom zal de Commissie de ontwikkeling van de situatie op het gebied van de biodiversiteit in de bossen blijven volgen. Afhankelijk van de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken, zal de Commissie voorstellen voor actie inzake de instandhouding en het duurzame gebruik van de biodiversiteit in de bossen indienen in overeenstemming met de verbintenissen die zijn aangegaan in de mededeling over een strategie van de Europese Gemeenschap inzake biodiversiteit en met inachtneming van de inspanningen die in deze context op mondiaal en pan-Europees niveau worden geleverd.

2. Hout als energiebron

Volgens het Witboek voor een communautaire strategie en een communautair actieplan "Energie voor de toekomst : hernieuwbare energiebronnen"³⁰ zal naar verwachting tegen het jaar 2010 12 % van de verbruikte energie bestaan uit hernieuwbare energie (momenteel is dat minder dan 6 %). Volgens de prognoses van het Witboek zal niet alleen meer gebruik van waterkracht en wind- en zonne-energie worden gemaakt, maar zal ook het gebruik van biomassa voor de energieproductie aanzienlijk toenemen. De mogelijkheden die bossen als energiebron kunnen bieden, hetzij via aanplantingen met korte omloop, hetzij door benutting van houtresten in bossen of van beschikbaar hout van lage kwaliteit, dienen te worden bevorderd.

Bij het onderzoek naar de mogelijkheden om de bosbouw meer energiegewassen te laten produceren, moet rekening moeten worden gehouden met de volgende overwegingen :

- de mogelijkheden om de in hout aanwezige biomassa als energiebron te gebruiken mogen niet worden overschat door af te gaan op algemene theoretische gegevens over de beschikbaarheid van boshulpbronnen, want deze hulpbronnen zijn verschillend wat hun geografische spreiding en hun aard betreft, hetgeen voor een deel verklaart waarom de werkelijke mogelijkheden voor energieproductie op EU-niveau moeilijk te ramen zijn;
- momenteel is hout als grondstof voor de energieproductie meestal duurder dan concurrerende producten. Een van de manieren om dit probleem aan te pakken, zou erin kunnen bestaan de belastingen te wijzigen. Bij elke wijziging van het belastingstelsel in de lidstaten of op EU-niveau dient terdege rekening te worden

³⁰ COM(95) 682 def. van 13 december 1995.

gehouden met de vraag naar houtproducten en met de behoeften van bedrijven die duurzame houtproducten vervaardigen;

- bosbouw met korte omloop voor de energieproductie kan weliswaar de stijging van de CO₂-concentraties in de atmosfeer helpen vertragen, maar moet wel op een zodanige wijze worden beoefend dat zich geen negatieve milieueffecten voordoen.

De discussie over mogelijke steun van de Gemeenschap voor het gebruik van hout als energiebron wordt momenteel gevoerd in het kader van het voorstel van de Commissie inzake plattelandsontwikkeling.

3. Klimaatverandering

Zoals is uiteengezet in de mededeling van de Commissie “Klimaatverandering - Naar een Europese post-Kyotostrategie”³¹, spelen bossen overall in de wereld een belangrijke rol in de koolstofkringloop voor de aarde als geheel. In sommige delen van de wereld zijn bossen een netto CO₂-bron, hoofdzakelijk als gevolg van ontbossing en achteruitgang van de bossen, terwijl elders, bijvoorbeeld in Europa, de bossen als een netto “koolstofput” fungeren. Er moet echter op worden gewezen dat de wetenschappelijke kennis over het potentieel van bosesystemen als koolstofput vooralsnog gering is en daarom dient het betrokken onderzoek te worden geïntensiveerd.. De gezaghebbende intergouvernementele werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) schat voor de wereld als geheel dat 12 à 15 % van de voor de periode tussen nu en 2050 verwachte CO₂-uitstoot als gevolg van het verbruik van fossiele brandstoffen zou kunnen worden geabsorbeerd door een vertraging van de ontbossing, het bevorderen van bosverjonging en uitbreiding van het bosareaal en van de oppervlakte waarop bosakkerbouw wordt beoefend. Tropisch Amerika biedt de grootste mogelijkheden voor uitbreiding van de koolstofopslag; het wordt gevolgd door Azië en op de derde plaats komt tropisch Afrika³². Dit zal de Gemeenschap er echter niet van weerhouden om de optimalisering van de vastleggingscapaciteit van de Europese bossen te bevorderen.

De mogelijkheden die de bossen en de bosbodems in de Unie bieden om als koolstofput te fungeren, kunnen het best worden benut door onze bossen op duurzame wijze te ontwikkelen en ze te beschermen, al zal onze bijdrage aan de oplossing van het mondiale probleem vrij beperkt blijven. Bovendien moet erop worden gewezen dat de opname en opslag van koolstof door bossen een proces op lange termijn is dat wellicht pas na 20 à 50 jaar of meer een significant effect te zien zal geven.

De bosbouw kan via de volgende maatregelen aan de opslag van koolstof bijdragen :

- handhaving en/of vergroting van de bestaande koolstofvoorraden door de bestaande bossen beter te beschermen en te beheren
- uitbreiding van het bosareaal door bebossing van landbouwgrond met soorten die aan de plaatselijke omstandigheden zijn aangepast, en bij voorkeur met inheemse soorten of plaatselijke herkomsten

³¹ COM(1998) 353 def.

³² FAO-rapport over de toestand van de bossen in de wereld, 1997.

- vervanging van fossiele brandstoffen door brandhout dat afkomstig is van duurzaam beheerde bossen
- vervanging van energie-intensieve producten (b.v. staal, aluminium, beton) door industriële houtproducten (op een hernieuwbare grondstof gebaseerde producten waarvan de vervaardiging weinig energie vergt).

Al deze doelstellingen kunnen worden bereikt door toepassing van diverse methoden voor bosbeheer, vormen van grondgebruik en marketingacties, waartoe op grond van het subsidiariteitsbeginsel in eerste instantie de lidstaten het initiatief dienen te nemen.

Rapportering en verificatie zijn belangrijke aspecten waarmee bosbouwers in de toekomst te maken krijgen. Om te kunnen voldoen aan de eisen inzake transparantie en verificatie van de uitvoering van het Protocol van Kyoto, bestaat een specifieke behoefte aan een transnationaal boekhoudsysteem dat op de huidige bijwerkingsmethodologieën is gebaseerd en waarbij met metingen, modellen en databanken wordt gewerkt.

De Gemeenschap zal, om de inspanningen van de lidstaten in verband met de klimaatverandering te ondersteunen, een volledig gebruik maken van haar bestaande instrumenten zoals de maatregelen ter bescherming van de bossen, onderzoek en ontwikkeling en de voorgestelde bosbouwmaatregelen in het kader van de plattelandontwikkeling. Ook de potentiële effecten van die inspanningen op de gezondheidstoestand van onze bossen mogen niet worden onderschat. De Commissie blijft bereid de eventuele toepassing van welke andere instrumenten ook in overweging te nemen.

4. Certificering in de bosbouw

Onder certificering in de bosbouw wordt verstaan een procedure waarbij een onafhankelijke derde verifieert of de betrokken bossen op duurzame wijze worden beheerd. De desbetreffende etikettering kan een garantie zijn dat de grondstof waaruit een bepaald houtproduct is vervaardigd, afkomstig is uit een gecertificeerd bos.

Certificering in de bosbouw betreft dus uitsluitend het bosbeheer en niet de gehele levenscyclus van een houtproduct³³.

Certificeringssystemen voor de bosbouw en de bijbehorende etikettering zijn op de markt steunende instrumenten die in de eerste plaats tot doel hebben het duurzame beheer van de bossen en het gebruik van bosproducten uit hernieuwbare en duurzame bronnen te bevorderen.

In Europa zullen dergelijke systemen er waarschijnlijk ook toe bijdragen de consumenten beter voor te lichten over de milieukwaliteiten van een duurzaam bosbeheer en het gebruik van hout als milieuvriendelijke en hernieuwbare grondstof te bevorderen. Het hoofddoel is te zorgen voor vergelijkbaarheid en voor

³³ Dit laatste aspect valt onder het voorstel van de Commissie voor een verordening (EG) van de Raad inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren (COM/96/0603 def., PB C 114 van 12.4.1997, blz. 9), waarbij het gaat om een aanpassing van de regeling die is vastgesteld bij Verordening (EEG) nr. 880/92 van de Raad van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren.

geloofwaardigheid via voldoende verificatie van de naleving van normen of prestatie-indicatoren.

De programma's en de beleidsmaatregelen op bosbouwgebied van de lidstaten blijven echter de belangrijkste instrumenten om voor een duurzaam bosbeheer te zorgen en certificeringsregelingen kunnen daarbij als een extra stimulans fungeren.

Europese certificeringsregelingen voor de bosbouw en de bijbehorende etikettering moeten zijn gebaseerd op criteria en prestatie-indicatoren die onderling vergelijkbaar zijn en compatibel zijn met de internationaal overeengekomen beginselen. Bovendien behoren de volgende algemene beginselen eraan ten grondslag te liggen : vrijwilligheid, geloofwaardigheid en doorzichtigheid; kosteneffectieve deelneming voor alle bij de bosbouw betrokken belanghebbende partijen, algemene toegankelijkheid en afwezigheid van discriminatie van bostypen en boseigenaren. Eén van de wezenlijke factoren voor het bewerkstelligen van de geloofwaardigheid is de onafhankelijk audit van het bosbeheer en van de controleketen.

De Commissie verwelkomt de initiatieven van regeringen, regionale autoriteiten, niet-gouvernementele organisaties of de privé-sector wegens de ervaring die zij kunnen inbrengen. Onlangs zijn vertegenwoordigers van de bosbouw, de aanverwante industrieën en de handel uit verscheidene lidstaten begonnen met het uitwerken van een pan-Europees certificerings- en authenticatiekader voor de bosbouw op basis van de pan-Europese criteria en indicatoren inzake een duurzaam beheer. In verband met bepaalde beperkingen, het gevaar van dubbel werk en een gebrek aan vergelijkbaarheid die al deze initiatieven kenmerken, zal de Commissie deze initiatieven analyseren en zal zij bekijken of aanvullende actie op EG-niveau nodig is, eventueel in de vorm van een juridisch instrument dat de essentiële eisen bevat die aan vrijwillige certificerings- en etiketteringsinitiatieven moeten worden gesteld. Een dergelijk instrument zou dan voorzien in de invoering van een EU-logo voor een duurzaam bosbeheer en zou betrekking hebben op aspecten zoals de normen voor een duurzaam bosbeheer, het niveau waarop de evaluatie plaatsvindt, de auditorganen, de controleketen en de geschillenregeling.

E. Conclusie

Op het ogenblik is de Commissie van mening dat de bestaande bosbouwmaatregelen samen met de voorstellen betreffende plattelandontwikkeling in de context van Agenda 2000 een adequate bijdrage aan een bosbouwstrategie van de EU vormen. De verlenging en eventuele herziening van de bestaande bosbouwmaatregelen zal in overweging worden genomen aan de hand van de doelstellingen en aanbevelingen van deze strategie. Te zijner tijd zal de Commissie verdere acties presenteren zoals bijvoorbeeld een communautair kader voor vrijwillige initiatieven op het gebied van certificering in de bosbouw en de bijbehorende etikettering in de Unie.

De Commissie verzoekt de Raad de strategie zoals in deze mededeling uiteengezet goed te keuren.

ISSN 0254-1513

COM(98) 649 def.

DOCUMENTEN

NL

03 14 15

Catalogusnummer : CB-CO-98-680-NL-C

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg