

# Compensatieplicht: de mol in het Vlaamse natuur-, milieu- en landbouwbeleid?

Dieter Anseeuw

*In 2015 vierden we het 25-jarig bestaan van het Vlaams Bosdecreet. Tien jaar nadat Vlaanderen bevoegd werd voor zijn eigen bos- en natuurbeleid verscheen in 1990 het Bosdecreet onder CVP-minister van Leefmilieu Theo Kelchtermans. Dat decreet heeft als doel het behoud, de bescherming en het herstel van de bossen in Vlaanderen te regelen. Het stand-stillprincipe staat hierbij centraal: zowel het areaal aan bos als de kwaliteit van de Vlaamse bossen moet minstens op eenzelfde niveau blijven en bij voorkeur erop vooruitgaan. Opmerkelijk en nieuw hierbij was dat ook (private) bossen in niet-groene bestemmingen, op het gewestplan bijvoorbeeld als industriezone of woonzone aangeduid (zogenaamde 'zonevreemde' bossen), de bescherming van het Bosdecreet genieten. Een van die beschermingsmaatregelen is de veelbesproken compensatieplicht. Maar hoe werkt die maatregel nu in de praktijk? Heeft deze maatregel dan ook een impact op de landbouw of bebouwing in Vlaanderen?*

## Compenseren ten dienste van het stand-stillprincipe

Compensatieplicht houdt in dat, als een bos gekapt wordt, er in de hiervoor afgeleverde stedenbouwkundige vergunning een compensatie vereist zal worden voor de gekapte bosoppervlakte. Compenseren kan op twee manieren: zelf een nieuw bos aanplanten *in natura* of een financiële tegemoetkoming (de 'bosbehoudsbijdrage') storten in het compensatiefonds zodat de overheid dan later ergens bos kan creëren. Het *stand-stillprincipe* staat hierbij centraal: zowel het areaal aan bos als de kwaliteit van de Vlaamse bossen moeten minstens op eenzelfde niveau blijven en er liefst op vooruitgaan.

***Dat een oud bos veel soortenrijker is dan een jong aangeplant bos, en dat compensatie op die manier een achteruitgang in de biodiversiteit en in de kwaliteit van onze bossen met zich kan meebrengen, is een gekend zeer.***

Bossen zijn belangrijk in vele opzichten. Ook het bosdecreet erkent dat bossen verschillende functies hebben: naast een economische functie (bijv. houtproductie) kennen bossen tegelijk een belangrijke sociale en recreatieve functie. Enquêtes tonen aan dat het merendeel van de Vlamingen de nabije aanwezigheid van toegankelijk bos en groen zeer belangrijk vindt<sup>1</sup>. Voorts vormen bossen ook een thuis voor heel wat planten en dieren en vervul-

len zo een ecologische functie. Al is het ene bos het andere niet. Gemengde loofbossen zijn doorgaans meer biodivers dan naaldbosaanplantingen, maar ook de leeftijd van het bos speelt een belangrijke rol. Dat een oud bos veel soortenrijker is dan een jong aangeplant bos, en dat compensatie op die manier een achteruitgang in de biodiversiteit en in de kwaliteit van onze bossen met zich kan meebrengen, is een gekend zeer. De compensatiemaatregel voorziet weliswaar in een bijsturing, waarbij de oppervlakte

van het bos die aangeplant moet worden of het bedrag dat betaald moet worden niet alleen afhangt van de grootte van het gekapte bos, maar ook van de (boom)soorten die er in voorkwamen. Dat blijkt echter niet afdoende om een *stand-still* inzake de ecologische kwaliteit van onze bosbestanden te garanderen. Maar liefst negen verschillende boshabitats van bij ons zijn Europees beschermd. Allen verkeren ze in een ongunstige staat van instandhouding<sup>2</sup>.

Is de compensatiemaatregel dan minstens een goede maatregel met betrekking tot een *stand-still* van de kwantiteit aan bos? Niemand kan tegen de gedachte zijn om door compensatie een *status quo* na te streven van onze bosoppervlakte (en bij uitbreiding van onze natuuroppervlakte via de compensatieplicht uit het *Natuurdecreet*). Helaas leert de realiteit ons ook hier dat de huidige invulling van de compensatieplicht geen onvoorwaardelijke zegen is voor de modale Vlaming. Ondanks de decretale bescherming telt Vlaanderen jaarlijks ettelijke hectaren bos en natuur minder door het uitblijven van compensatie op het terrein<sup>3</sup>. Zo blijkt er elk jaar meer geld gestort (ca. 3 miljoen euro) in het Vlaams compensatiefonds dan dat er uitgegeven wordt (ca. 1,5-2 miljoen euro) voor het heraanplanten van verdwenen bossen. Sinds de oprichting van het Boscompensatiefonds in 2002 is de achterstand in het heraanplanten van verdwenen bossen opgelopen tot meer dan 1500 hectare<sup>4</sup>. Met andere woorden, de compensatie op het veld laat duidelijk op zich wachten. Nadat Wouter Deprez in de nasleep van de Esserscampagne ook voor deze tekortkoming de kat de bel aanbond, zouden in 2015 alsnog voor 3,2 miljoen euro subsidies aan projecten voor bebossing goedgekeurd zijn<sup>5</sup>. Hopelijk begint het dan toch te bewegen op het terrein? Maar, dan rijst nog de vraag hoeveel bewegingsruimte men heeft met het geld uit het Boscompensatiefonds. In 2001 is bij uitvoeringsbesluit<sup>6</sup> het bedrag van de bosbehoudsbijdrage vastgelegd op 80 frank (1,98 euro) per vierkante meter, maar dit bedrag werd in de voorbije 15 jaar nooit aangepast aan de huidige kostprijzen, die intussen minstens drie tot vier keer hoger liggen<sup>3</sup>. Wanneer men dus één hectare bos kapt, moet de ontbosser om en bij de 20 000 euro bosbehoudsbijdrage betalen. Wanneer de overheid tot effectieve compensatie op het terrein overgaat, moet zij in werkelijkheid al gauw 60 000 euro per hectare ophoesten. Het principe 'de vervuiler betaalt' gaat hier dus geenszins op. De boskapper betaalt slechts een derde van de kostprijs voor compensatie, terwijl de overige twee derde wordt betaald door de modale Vlaming middels ons belastinggeld.

***Compensatieplicht voor bos en natuur draagt ongewild bij tot de verstedelijking van Vlaanderen! Elke dag verdwijnt ruim 1 hectare bos en natuur voor industrie- of woonuitbreiding die moet gecompenseerd worden. De eigenlijke compensatie op het terrein laat vaak op zich wachten, ofwel gebeurt die hoofdzakelijk ten koste van landbouwgrond.***

### **Bos, landbouw, bewoning, industrie, ... en de wet van de communicerende vaten**

Waar dan uiteindelijk *in natura* gecompenseerd wordt, zitten we mijns inziens wel met een structureel probleem. Planologisch gezien kan men immers helemaal niet spreken van een compensatie. Integendeel, ik durf zelfs stellen dat – oh, ironie – de compensatieplicht voor bos en natuur ongewild bijdraagt tot de verstedelijking van Vlaanderen! Volg even mee. Strikt genomen zou voor het kappen van een bos op industriegebied een bos op een ander industriegebied moeten gerealiseerd worden om daadwerkelijk

te kunnen spreken van compensatie. Volgens dezelfde redenering zou voor de compensatie van bos uit woonzone, een nieuw bos moeten worden aangeplant op een ander woongebied. Het Vlaams decreet legt echter op dat de compensatie in de eerste plaats in groen- en recreatiegebieden moet gerealiseerd worden, of – bij veelvuldig gebrek daaraan – door landbouwgebieden om te zetten naar groengebieden. Juridisch gezien is dit wel een duurzame voorwaarde, want in groengekleurde bestemmingsgebieden geldt een ontbossingsverbod dat niet zomaar opgegeven kan worden. Wanneer compensatiebossen op industrie- of bouwgronden zouden worden aangeplant, kunnen die immers enkele jaren later bij aflevering van een stedenbouwkundige vergunning alweer gekapt worden. Maar planologisch zitten we nu dus wel met een serieuze spreidstand. Dagelijks verdwijnt 6 hectare aan open ruimte voor verharding en bebouwing<sup>7</sup>. Ongeveer 20 procent daarvan is natuurgroen<sup>7</sup>. Concreet betekent dit dat er elke dag ruim 1 hectare bos en natuur verdwijnt voor industrie- of woonuitbreiding die moet gecompenseerd worden. Zoals eerder aangegeven, laat de eigenlijke compensatie op het terrein vaak op zich wachten, ofwel gebeurt die hoofdzakelijk ten koste van landbouwgrond. Klinkt dat als een billijke maatregel?

De compensatieregeling mikt op een *stand-still* van ons natuur- en bosareaal, wat op zich niet slecht lijkt, maar het flankerend beleid heeft ervoor gekozen om dit te laten gebeuren ten koste van het Vlaams landbouwareaal. Dit werd recent nogmaals bevestigd in een Parlementaire vraag<sup>8</sup>. Momenteel is 785 000 hectare afgebakend als agrarisch gebied voor professionele doeleinden<sup>8</sup>. Volgens de sectorale doelstellingen uit het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* moeten we in de toekomst echter naar 750 000 hectare<sup>9</sup>. Dit wil dus zeggen dat er in de komende jaren nog 36 000 hectare landbouwgrond een herbestemming zal krijgen. Weliswaar niet alleen naar bos of groene bestemmingen, maar evenzeer naar industrie- en bouwgrond. Met een beleid waarbij duidelijk gekozen wordt voor een uitbreiding van het industrie- en woonareaal en waarbij het Vlaamse buiten-

gebied verdwijnt als sneeuw voor de zon, komt vooral de betonboer die Vlaanderen verder dichtgiet als winnaar uit de strijd. Landbouwers en natuurliefhebbers, tussen wie de spanningen alsmaar hoger oplopen, maar ook de modale Vlaming zijn de dupe van een dergelijk beleid. De goed klinkende compensatiemaatregel is hierbij een perfecte mol. De stedelijke expansie die Vlaanderen doormaakt onder het mom van het creëren van betaalbare woningen en jobs, kan je het beste zelf inschatten aan de hand van bijgevoegde kaarten uit de doctoraatsstudie van Lien Poelmans<sup>10</sup>.

Die oprukkende verstedelijking is niet alleen visueel heel merkbaar in het landschap, zij brengt ook heel wat problemen met zich mee die wij als dagdagelijks zijn gaan beschouwen. Hevige regenval veroorzaakt jaarlijks nieuwe overstromingen, ener-

zijds doordat beton en asfalt geen water kunnen doorlaten en anderzijds doordat bebouwing ook in oude meersen en overstromingsgebieden toegelaten werd/wordt. Meer bewoners in eenzelfde gebied betekent ook drukker verkeer en toenemend fileel. België beschikt over het dichtste wegennetwerk in Europa. Tegelijkertijd is

***Met een beleid dat kiest voor een uitbreiding van het industrie- en woonareaal en waarbij het Vlaamse buitengebied verdwijnt als sneeuw voor de zon, komt vooral de betonboer die Vlaanderen verder dichtgiet als winnaar uit de strijd. Landbouwers en natuurliefhebbers, tussen wie de spanningen alsmaar hoger oplopen, maar ook de modale Vlaming zijn de dupe van een dergelijk beleid.***

het wegenetwerk jaar na jaar alsmear meer verzadigd en lopen automobilisten ook op gewestwegen steeds langere vertragingen op<sup>11</sup>.

### Conserveren beter dan compenseren

Het *Bosdecreet* stelt het behoud, de bescherming en het herstel van de bossen in Vlaanderen tot algemeen doel. Hierbij speelt de compensatieplicht, die uitgaat van het *stand-still*-principe, een cruciale rol. Desondanks blijkt deze schijnbaar goed geregelde beschermingsmaatregel in werkelijkheid niet in staat om de Vlaming te behoeden voor een achteruitgang op vlak van Natuur (degradatie van de biodiversiteit, versnippering van het bos- en natuurareaal), Landbouw (achteruitgang van het landbouwareaal, meer conflicten met andere gebruikers van de open ruimte) en Milieu (minder open ruimte, oprukkende verstedelijking, toenemende conflicten rond luchtvervuiling, waterhuishouding en stikstofdepositie, ...). In zijn opiniestuk in dit nummer gaf Glenn Delière reeds aan dat 'compenseerbare natuur' eigenlijk niet bestaat.

Uit bovenstaand discours kunnen we besluiten dat er bij ontbossing zelfs geen sprake is van een compensatie *sensu stricto*. Bossen die gekapt worden op industrie- of woongebieden worden heraan geplant op groengebieden en – voornamelijk – agrarische gebieden die herbestemd worden. Nochtans zou het beleid ervoor kunnen kiezen om ook in woongebieden boscompensaties toe te laten. Erik Grietens<sup>4</sup> (Bond Beter Leefmilieu) ploos uit dat momenteel ruim 42 000 hectare woongebied nog onbebouwd is. Daarvan is 12 000 hectare bestemd als woonuitbreidingsgebied. Reserve dus. Rekening houdend met de bevolkingsaan groei die Vlaanderen doormaakt, zou aan de huidige woondichtheid slechts 17 000 hectare woongebied nodig zijn tegen 2030. Dat maakt dat er ruim 25 000 hectare overblijft die eventueel (tijdelijk) een herbestemming kan krijgen<sup>4</sup>.

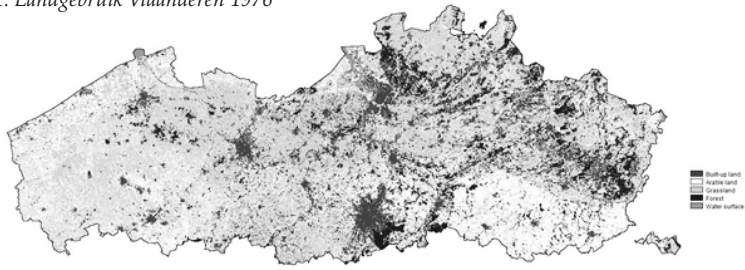
Bovendien houden Vlamingen eraan om op grote voet te leven. Een gemiddelde woning in Vlaanderen telt zo'n 130 m<sup>2</sup> bewoonbare oppervlakte, terwijl dat in de ons omringende landen rond de 70 à 80 vierkante meter ligt<sup>12</sup>. Dat is niet vol te houden. Vlaanderen dient dringend te kiezen voor een ontradend beleid met betrekking tot nieuwe verkavelingen en het verdere beslag op ons buitengebied. Van de Wijer oppert zelfs de idee om afgelegen woonwijken plat te gooien, aan landschapsherstel te doen en elders compacter te bouwen<sup>12</sup>. Huizen vallen nu eenmaal wél makkelijker te compenseren dan bos en natuur. Maar daar is Vlaanderen nog lang niet aan toe...

*Addendum: Bij het ter perse gaan van dit artikel kondigde de bevoegde minister Joke Schauvliege in een reactie op een negatief rapport van het Rekenhof aan dat de prijs voor financiële compensatie bij ontbossing zal opgetrokken worden van 1,98 euro naar 2,62 euro per vierkante meter met automatische indexatie. Een weinig indrukwekkende stap weliswaar in de goede richting, die echter niet zal volstaan om het historische tekort aan compensatiebossing op te lossen.*

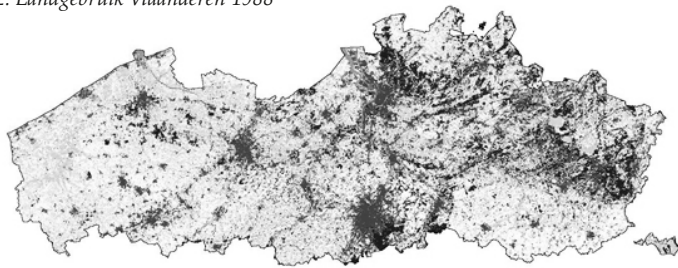
## Bio

Dieter Anseeuw is bio-ingenieur in het Land- en Bosbeheer en doceert o.a. Bos- en Natuurwetgeving aan Hogeschool Vives. Hij is als onderzoeker verbonden aan Inagro, een kenniscentrum voor onderzoek en advies in de land- en tuinbouw.

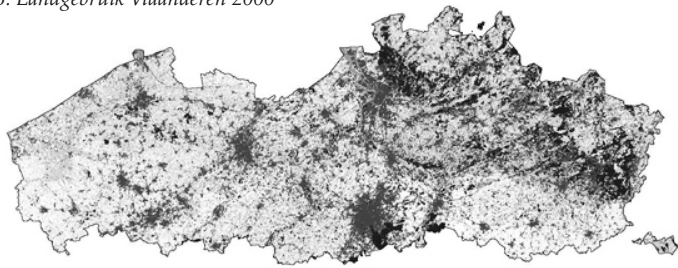
1. Landgebruik Vlaanderen 1976



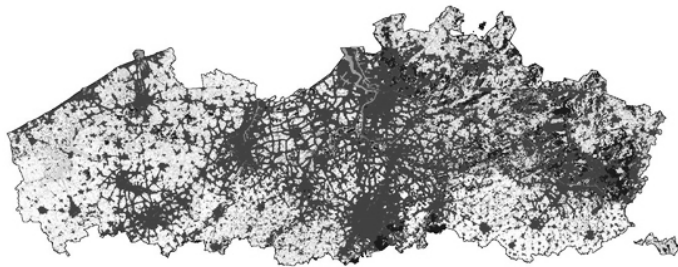
2. Landgebruik Vlaanderen 1988



3. Landgebruik Vlaanderen 2000



4. Prognose landgebruik Vlaanderen 2050



## Eindnoten

1. Nys A. 2014. Rapport Natuur op wandelafstand. Heeft elke Vlaming een natuurgebied op maximum 1,6 km van zijn woning? Rapport Natuurpunt, Mechelen.
2. Demolder H. 2012. Natuurindicatoren 2012. INBO.
3. Vandersmissen M. 2016. Elke dag verdwijnt 6 hectare Vlaamse grond onder beton of asfalt. Knack, 19/01/2016.
4. Grietens E. 2015. Bossen in plaats van verkavelingen. Bond Beter Leefmilieu, Milieublog, 10 november 2015.
5. Belga. 2016. In 2015 werd 3,2 miljoen toegekend voor boscompensatie. Knack, 02/02/2016.
6. Vlaams Regering. 2001. Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing. 16/02/2001.
7. Poelmans L. & Engelen G. 2014. Eindrapport Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag. VITO, 2014/RMA/R/90.
8. Vlaams Parlement. 2 Maart 2016. Parlementaire vraag over de omzetting van landbouw-areaal in natuurgebied. <http://www.agripres.be/start/artikel/565014/nl>
9. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, planningsprocessen voor landbouw, natuur en bos. <http://rsv.vlaanderen.be/RSV/RuimtelijkStructuurplanVlaanderen/Planningsprocessen/Landbouwnatuurenbos>
10. Poelmans L. 2010. Modelling urban expansion and its hydrological impacts. KULeuven, Proefschrift voorgedragen tot het behalen van de grad van Doctor in de Wetenschappen.
11. Hoornaert S. 2016. Verkeersindicatoren. Snelwegen Vlaanderen 2015. Vlaams Verkeerscentrum.
12. Verbeylen W. 2014. Het failliet van de fermette: Vlaams verkavelingsmodel botst tegen de grenzen aan. KULeuven, Campuskrant jg 25, nr. 08 (30 april 2014)