

**RAADGEVENDE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUXRAAD**

31 januari 2013

ANTWOORD

**van het Comité van ministers op aabeveling
Bossen en Klimaat**

(doc. 835/2)

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE
CONSULTATIF
DE BENELUX**

31 janvier 2013

RÉPONSE

**du Comité de ministres à la
recommandation Forêts et Climat**

(doc. 835/2)

Na met belangstelling kennis te hebben genomen van de bovengenoemde aanbeveling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (kenmerk 835/2), doet het Comité van ministers van de Benelux u zijn antwoord toekomen.

Het document van de Raad biedt een uitstekende analyse van de belangen en kansen van de bossector, met name het belang van de bossen voor onze levenskwaliteit, de bedreigingen van ontbossing in de zin van impact op de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit, alsook de kansen van de sector om de strijd aan te gaan tegen klimaatverandering en om een bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van de landelijke gebieden te leveren.

Het Comité van ministers heeft de volgende opmerkingen bij de aanbevelingen aan de regeringen van de drie Benelux-landen:

Het Comité van Ministers is geen voorstander van het verzoek aan de regeringen om in de Benelux een transnationale governance in de bosbouw tot stand te brengen en wel om de volgende redenen:

Op het Europese niveau is in transnationaal verband een visie ontwikkeld samen met een reeks instrumenten. Dit niveau primeert ter zake. Het gaat met name om de volgende instrumenten:

De bosstrategie voor de Europese Unie¹.

Doelstelling was om een actiekader voor een duurzaam bosbeheer tot stand te brengen dat gebaseerd is op de coördinatie van het bosbeleid van de lidstaten en van het beleid en de initiatieven van de Gemeenschap met betrekking tot bossen en bosbouw.

Het EU-actieplan voor de bossen².

Dit actieplan is erop gericht een samenhangend kader tot stand te brengen voor initiatieven ten voordele van de bossen op het niveau van de Europese Unie. Het is tevens een instrument voor het coördineren van de Europese acties en van het bosbeleid van de lidstaten.

¹ (1999/C 56/01)

² COM(2006)302 def.

Ayant pris connaissance avec intérêt de la recommandation du Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux ci-dessus mentionnée (réf. 835/2) le Comité de ministres du Benelux vous fait parvenir sa réponse.

Le document élaboré par le Conseil constitue une excellente analyse des enjeux et des opportunités du secteur forestier, à savoir le rôle des forêts pour notre qualité de vie, les menaces de la déforestation en termes d'impact sur le changement climatique et de perte de biodiversité, ainsi que les opportunités du secteur pour lutter contre le changement climatique et contribuer au développement durable des zones rurales.

En ce qui concerne les recommandations élaborées à l'attention des Gouvernements des trois pays du Benelux, le Comité de ministres formule les observations suivantes:

En ce qui concerne la demande aux gouvernements de mettre en place une gouvernance forestière transnationale au sein du Benelux, le Comité de ministres n'est pas en faveur de cette recommandation pour les raisons suivantes:

A l'échelle transnationale, le niveau européen a développé une vision assortie d'une série d'instruments. Ce niveau prime en la matière. Il s'agit notamment de:

Stratégie forestière pour l'Union européenne¹.

L'objectif a été d'établir un cadre d'action en faveur de la gestion durable des forêts, fondé sur la coordination des politiques forestières des États membres et des politiques et initiatives communautaires en rapport avec les forêts et la foresterie.

Plan d'action en faveur des forêts².

Ce plan d'action vise à mettre en place un cadre cohérent pour des initiatives en faveur des forêts au niveau de l'Union européenne. Il constitue également un instrument de coordination des actions européennes et des politiques forestières des États membres.

¹ (1999/C 56/01)

² COM(2006)302 final

Het actieplan voor een innovatieve en duurzame houtsector in de Europese Unie³.

Dit actieplan is erop gericht het duurzame concurrentievermogen van de EU-houtsector te verbeteren om de toekomstige Europese economische en milieu-uitdagingen, van klimaatverandering en innovatie, over de verhoogde mondiale concurrentie tot hout- of energiebevoorrading, aan te gaan.

De EU-Verordening betreffende de bestrijding van de illegale houtkap⁴.

Illegale houtkap en ontbossing werken klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit in de hand. Deze Verordening verbiedt het op de Europese markt brengen van illegaal gewonnen hout, stelt voorwaarden in voor het in de handel brengen van hout of houtproducten en definieert de eisen van de toezichthoudende organisaties.

Via andere instrumenten krijgt het optreden van de Europese Unie een mondiale dimensie. Het gaat met name om de volgende instrumenten:

Het actieplan ter bestrijding van de illegale houtkap en houthandel in ontwikkelingslanden⁵.

De Europese Unie is een grootverbruiker van houtproducten. De Verordening is er in hoofdzaak op gericht om de governance van de houtproducerende landen te verbeteren en vrijwillige partnerschappen met hen aan te gaan opdat enkel legaal gekapt hout de EU binnenkomt.

De Verordening inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap⁶.

Deze Verordening is gerelateerd aan het voorgaande actieplan en voert een communautaire regeling in voor de invoer van bepaalde houtpro-

Plan d'action en faveur d'une filière bois compétitive et durable³.

Ce plan d'action vise à renforcer la compétitivité et la durabilité des industries de la filière bois pour répondre aux défis économiques et environnementaux auxquels l'Union européenne sera confrontée à l'avenir, que ce soit le changement climatique, l'innovation, le renforcement de la concurrence mondiale ou l'approvisionnement en bois et en énergie.

Règlement européen en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts⁴.

L'exploitation illégale des forêts et la déforestation contribuent au changement climatique et à la diminution de la biodiversité. Ce règlement interdit la mise sur le marché européen du bois récolté de façon illégale, instaure des conditions préalables à la commercialisation du bois et des produits dérivés et définit les exigences des "organisations de contrôle".

Par le biais d'autres instruments, l'action de l'Union européenne développe une portée mondiale. Il s'agit notamment de:

Plan d'action de lutte contre l'abattage et le commerce illégal du bois dans les pays en développement⁵.

L'Union européenne est une grosse consommatrice des produits dérivés du bois. L'objectif principal du règlement est d'améliorer la gouvernance des pays producteurs de bois et d'établir des partenariats volontaires avec eux pour faire en sorte que seul le bois légalement débité entre dans l'Union européenne (UE).

Règlement concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne⁶.

Ce règlement est lié au plan d'action précédent. Il instaure un système communautaire régissant l'importation de certains bois et produits dérivés

³ COM(2008)113 def.

⁴ Verordening (EU) nr. 995/2010

⁵ COM(2003) 251 def.

⁶ Verordening (EG) nr. 2173/2005

³ COM(2008)113 final

⁴ Règlement (UE) n° 995/2010

⁵ COM(2003) 251 final

⁶ Règlement (CE) n° 2173/2005

ducten ter uitvoering van het FLEGT-vergunningensysteem. Het gaat om maatregelen die erop gericht zijn de illegale bosexploitatie en de daaruit voortvloeiende houthandel te bestrijden; een probleem dat zware verliezen voor de ontwikkelingslanden alsook een achteruitgang van het milieu veroorzaakt.

Het actieplan om ontbossing tegen te gaan⁷.

Ontbossing werkt in grote mate de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit in de hand. Om deze nefaste gevolgen voor het milieu tegen te gaan mag tegen uiterlijk 2030 op wereldschaal geen bosareaal meer verloren gaan en moet de bruto-ontbossing in de tropen tegen 2020 met ten minste 50 % verminderen ten opzichte van het huidige niveau.

Waar het gaat om het transnationale niveau inzake bossen moet beslist het volgende worden vermeld:

Het pan-Europese Forest Europe-proces⁸.

Dit proces werd in 1990 gestart, verenigt 46 landen en is erop gericht de bescherming en het duurzaam beheer van bossen te stimuleren. Bossen vervullen immers een drieledige rol aangezien ze bijdragen tot de economische ontwikkeling, maar ook tot het beperken van de opwarming van de aarde en het behoud van de biodiversiteit.

Het *United Nations Forum on Forests* (UNFF)⁹.

Dit wereldforum voor bosaangelegenheden treedt op binnen de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC).

Zoals de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad kan constateren zijn er reeds meerdere transnationale bestuurslagen voor bosaangelegenheden.

Er dient op gewezen te worden dat momenteel de bosstrategie voor de Europese Unie wordt herzien en er wordt onderhandeld met het oog op

⁷ COM(2008) 645 def.

⁸ <http://www.foresteuropa.org/>

⁹ <http://www.un.org/esa/forests/about.html>

visant la mise en œuvre du régime d'autorisation FLEGT. Il s'agit de mesures qui visent à lutter contre l'exploitation clandestine des forêts et le commerce du bois qui en est issu, un problème qui cause de lourdes pertes pour les pays en développement ainsi que la dégradation de l'environnement.

Plan d'action de lutte contre le déboisement⁷.

La déforestation contribue fortement au changement climatique et à la diminution de la biodiversité. Afin de lutter contre ces effets néfastes sur l'environnement, il convient de stopper la diminution de la couverture forestière de la planète en 2030 au plus tard et de réduire la déforestation tropicale brute d'au moins 50 % d'ici à 2020.

Lorsque que l'on réfère à l'échelle transnationale en matière de forêts, il convient assurément de mentionner:

Le processus paneuropéen "Forest Europe"⁸.

Initié en 1990 et réunissant 46 pays, ce processus vise à encourager la protection et la gestion durable des forêts qui jouent un triple rôle puisqu'elles contribuent au développement économique mais également à endiguer le réchauffement de la planète et préserver la biodiversité.

Le Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF)⁹.

Il s'agit du forum mondial en matière forestière qui opère au sein du Conseil économique et Social des Nations unies (ECOSOC).

Comme le Conseil interparlementaire Consultatif de Benelux peut le constater, plusieurs niveaux de gouvernance existent déjà à l'échelle transnationale en matière de forêts.

Il est important de signaler que la stratégie forestière pour l'Union européenne est en voie de révision et que des négociations sont en cours en

⁷ COM(2008) 645 final

⁸ <http://www.foresteuropa.org/>

⁹ <http://www.un.org/esa/forests/about.html>

een pan-Europese overeenkomst (Forest Europe-proces) voor de bescherming van bossen. Deze zal mogelijk tegen eind 2013 de eerste internationale juridisch bindende overeenkomst ter zake worden. Deze beide gelijklopende processen zullen de toekomstige lijnen voor de EU-lidstaten (uiteraard met inbegrip van de Benelux-landen) uitzetten.

Bovendien zijn de betekenis en het belang van bossen voor elk Benelux-land behoorlijk verschillend. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een brochure met statistieken van het Benelux Secretariaat-Generaal¹⁰ dat de totale oppervlakte van bos en andere beboste gebieden (in 2005) 8,8 % van de totale oppervlakte van Nederland, 22,9 % van de totale oppervlakte van België (met aanzienlijke tegenstellingen tussen de drie Gewesten) en 34,1 % van de totale oppervlakte van Luxemburg bedroeg. Met als gevolg dat eenieder zijn eigen beleid en regelgeving, afgestemd op de eigen context, ontwikkelt.

Bovendien zijn in de huidige economische context de beschikbare human resources om de huidige processen te begeleiden en te bewaken reeds ontoereikend.

Daarom is het Comité van ministers van oordeel dat de aanbeveling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad met betrekking tot governance in de bosbouw op het Benelux-niveau te ambitieus is.

Daar staat tegenover dat gericht overleg zoals deze in de Benelux-werkgroep Bossen & Hout een meerwaarde kan creëren waar het bijvoorbeeld gaat over vooroverleg over Europese ontwikkelingen of het delen van standpunten of kennis over de implementatie of uitvoering van het ene of het andere Europese instrument.

Gelet op de (voornoemde) Europese en pan-Europese processen en de uitdagingen die zij voor de Benelux-landen kunnen vormen pleit het Comité van ministers voor de voortzetting van de activiteiten van de werkgroep Bossen & Hout in de periode 2013-2016 (volgende Benelux-samenwerkingsperiode).

¹⁰ <http://www.benelux.int/FlippingBooks/2011BeneluxInCijfers/index.html>

vue de développer une convention paneuropéenne (processus "Forest Europe") pour la protection des forêts appelée probablement d'ici à la fin 2013 à devenir le premier accord international juridiquement contraignant en la matière. Ces deux processus parallèles détermineront les orientations futures pour les États membres de l'Union européenne (y compris bien sur, les pays du Benelux).

Par ailleurs, la signification et l'importance des forêts pour chaque pays du Benelux sont contrastés. Une brochure relative à des statistiques éditée par le Secrétariat général Benelux¹⁰, montre par exemple que la superficie totale des forêts et autres zones boisées (en 2005) était de 8,8 % de la superficie totale des Pays-Bas, 22,9 % de la superficie totale de la Belgique (avec des contrastes importants entre les trois régions) et 34,1 % de la superficie totale du Luxembourg. De sorte que chacun développe alors sa politique et sa réglementation, adaptées à son propre contexte.

De plus, dans le contexte économique présent, les ressources humaines disponibles pour encadrer et suivre les processus actuels sont déjà insuffisants.

C'est pourquoi, le Comité de ministres est d'avis que la recommandation du Conseil interparlementaire Consultatif de Benelux en matière de gouvernance forestière à l'échelon Benelux est trop ambitieuse.

Par contre, des concertations ciblées telles qu'elles ont lieu au sein du groupe de travail Benelux "Bois & Forêts" peuvent développer une plus-value lorsqu'il s'agit par exemple de pré-concertation sur des développements européens ou d'échanges de vues ou de connaissances quant à l'implémentation ou la mise en œuvre de l'un ou l'autre instrument européen.

Tenant compte des processus européen et paneuropéen en cours (mentionnés ci-avant) et des défis qu'ils pourraient représenter pour les pays du Benelux, le Comité de ministres plaide en faveur de la poursuite des activités du groupe de travail "Bois & Forêts" au cours de la période 2013-2016 (prochaine période de coopération Benelux).

¹⁰ <http://www.benelux.int/FlippingBooks/2011BeneluxEnChiffres/index.html>

Ten aanzien van de aanbevelingen bij het tweede t.e.m. het vierde gedachtestreepje met name:

— de publieke opinie sensibiliseren aan de hand van informatiecampagnes die ertoe strekken de perceptie van de bossen, die soms ten onrechte negatief is, bij te stellen;

— de initiatieven aanmoedigen die ertoe strekken de bossen in een geest van duurzame ontwikkeling te beheren, te behouden en te ontwikkelen;

— hout in grotere mate op een duurzame wijze als grondstof in de bouwsector gebruiken om de ecologische voetafdruk door een daling van de CO₂-uitstoot terug te dringen.

Deze aanbevelingen zijn thans ongetwijfeld punten van zorg voor de Benelux-landen en zijn al op een aantal punten in de landen of gewesten tot uitvoering gebracht.

Het Comité van Ministers nodigt u uit om hiervan kennis te nemen op de officiële websites van de Benelux-partners:

- Brussels Hoofdstedelijk Gewest:

<http://www.bruxellesenvironnement.be>

- Vlaams Gewest:

www.natuurenbos.be

- Wallonië:

<http://environnement.wallonie.be>

- Nederland:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/bossen>

- Luxemburg:

<http://www.environnement.public.lu>

En, ten slotte, kan het Comité van ministers de aanbeveling onderschrijven om de exploitatie van houtachtige biomassa, een hernieuwbare energiebron, op een plaatselijk en gewestelijk niveau

En ce qui concerne les recommandations des tirets deux à quatre, à savoir:

— de sensibiliser l'opinion publique à travers des campagnes d'information visant à rétablir leur perception parfois faussement négative des forêts;

— de renforcer les initiatives visant à gérer, conserver et développer les forêts dans un souci de développement durable des forêts;

— d'utiliser davantage le bois en tant que matière première, d'une manière soutenable, dans les constructions afin de réduire l'empreinte écologique à travers une réduction des émissions de CO₂;

Celles-ci constituent assurément des préoccupations actuelles des pays du Benelux et ont déjà fait l'objet d'un certain nombre de mises en œuvre dans les territoires nationaux ou régionaux.

Le Comité de ministres vous invite à en prendre connaissance sur les sites Internets officiels des partenaires Benelux:

- Région de Bruxelles-Capitale:

<http://www.bruxellesenvironnement.be>

- Région flamande:

www.natuurenbos.be

- Wallonie:

<http://environnement.wallonie.be>

- Nederland:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/bossen>

- Luxemburg:

<http://www.environnement.public.lu>

Enfin, en ce qui concerne la recommandation qui vise à limiter l'exploitation de la biomasse ligneuse, source renouvelable d'énergie, à un niveau local et régional afin de ne pas trop charger son "sac à

te beperken teneinde de “ecologische rugzak” (hoeveelheid fossiele energie gebruikt voor de productie en de exploitatie ervan) niet al te zeer te belasten. Het gaat om een gezamenlijke boodschap die is verwoord in de brochure “Duurzaam gebruik van energiehout in de Benelux – Enkele goede praktijken”¹¹.

Duurzame energiebronnen stimuleren is een belangrijke maatregel om het vraagstuk van klimaatverandering mee te helpen aanpakken. Energie uit houtige biomassa vormt één van de stukjes in deze grote puzzel. Natuurlijk komt er bij de verbranding van hout koolstofdioxide vrij, maar de in biomassa opgeslagen koolstof is wel pas kort geleden uit de atmosfeer gehaald via de fotosynthese van planten, terwijl dat proces bij fossiele brandstoffen miljoenen jaren geleden heeft plaatsgevonden. Het gaat hier dus om een duurzame energiebron met een neutrale CO₂-balans op voorwaarde dat de grondstoffen waaruit deze biomassa bestaat, afkomstig zijn van duurzaam beheerde productiesystemen, waarbij enkel gebruik wordt gemaakt van de natuurlijke groei van planten en geen schade wordt berokkend aan de biodiversiteit.

Er dient op te worden gewezen dat de verbranding van biomassa dan wel CO₂-neutraal is, maar dat dit niet geldt voor de productie en de exploitatie, aangezien de machines die meestal in deze sector worden ingezet, worden aangedreven door fossiele brandstoffen. Deze hoeveelheid energie die nodig is om een energiebron te exploiteren, wordt gewoonlijk “grijze energie” of “ecologische rugzak” genoemd. Deze “grijze energie” neemt evenredig toe met de afstand waarover een product moet worden vervoerd en het complexe karakter van het productieproces. De energie uit houtige biomassa moet dus idealiter lokaal en/of regionaal worden gewonnen. Vergeleken met de productie van andere biomassa-bronnen zoals tarwe of maïs is de hoeveelheid “grijze energie” die voor de productie van hout nodig is, zeer gering.

Het bevorderen van het gebruik van een deel van door bossen geproduceerde biomassa voor de opwekking van energie is opgenomen in het voornoemde Europese actieplan voor de bossen COM(2006)302 def.. Deze brochure draagt o.m. de volgende boodschappen uit:

¹¹ http://www.benelux.int/nl/pub/pub_energiehout.asp

dos écologique” (quantité d’énergie fossile utilisée pour sa production et son exploitation), le Comité de ministres peut certainement souscrire à cette recommandation. Il s’agit d’un message commun qui est exprimé dans la brochure “Utilisation durable du bois-énergie dans le Benelux – Quelques bonnes pratiques”¹¹.

La promotion des sources d’énergie renouvelable est une mesure importante pour contribuer à résoudre le défi du changement climatique. L’énergie provenant de la biomasse ligneuse représente l’une des pièces de ce vaste puzzle. Bien sûr, la combustion du bois émet du dioxyde de carbone, mais il ne faut pas oublier que le carbone stocké dans la biomasse a récemment été extrait de l’atmosphère via la photosynthèse des plantes, alors que ce processus a eu lieu il y a des millions d’années pour les ressources fossiles. Il s’agit donc d’une source renouvelable d’énergie avec un bilan neutre en CO₂, pour autant que les matières premières formant cette biomasse proviennent de systèmes de production gérés de manière durable et n’utilisent que l’accroissement naturel des plantes sans porter préjudice à la biodiversité.

Il importe de préciser que, même si la combustion de la biomasse en soi est neutre en CO₂, sa production et son exploitation ne le sont pas, puisque les machines généralement utilisées dans ce secteur fonctionnent aux combustibles fossiles. Cette quantité d’énergie nécessaire à l’exploitation d’une source d’énergie est généralement appelée “énergie grise” ou “sac à dos écologique”. Cette “énergie grise” augmente proportionnellement à la distance de transport d’un produit et la complexité de sa production. L’exploitation énergétique de la biomasse ligneuse doit donc idéalement être effectuée à un niveau local et/ou régional. Comparé à la production d’autres sources de biomasse comme le blé ou le maïs, la quantité d’“énergie grise” nécessaire pour la production de bois est très faible.

La promotion de l’utilisation d’une partie de la biomasse produite par les forêts pour la production d’énergie a été intégrée dans le plan d’action forestier européen COM(2006)302 final (ci-avant mentionné). Les messages centraux qui sont véhiculés par cette brochure sont:

¹¹ http://www.benelux.int/fr/pub/pub_energiehout.asp

— het gebruik van hout als energiebron moet worden gestimuleerd door voorrang te geven aan een gebruik als materiaal. In sommige omstandigheden biedt een optimaal gebruik van de houtreserves echter interessante perspectieven voor een gebruik als energiebron;

— houtige biomassa, d.w.z. biomassa uit hout, is een duurzame energiebron waarvan de rationele productie respectievelijk benutting klimaatneutraal is, werkgelegenheid creëert en regionale toegevoegde waarde genereert;

— deze natuurlijke hulpbron mag dan wel hernieuwbaar zijn, onuitputtelijk is ze zeker niet! Elk verkeerd en ondoordacht gebruik van deze energiebron om de Europese doelstelling “20/20/20” te halen leidt onvermijdelijk tot een wanverhouding die funest kan uitpakken voor de bossen en de biodiversiteit;

— energiehout kan enkel in het kader van een gediversifieerd energiebeleid een evenwichtige bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering.

Daarnaast dient te worden opgetekend dat extra inspanningen zouden moeten worden geleverd om geheel recht te doen aan deze aanbeveling, met name het toepassen van duurzaamheidscriteria voor de exploitatie en het gebruik van hout voor energiedoelinden in de private sector.

Het Comité van ministers dankt u voor de aandacht die u aan dit vraagstuk zult geven en hoopt u hiermee naar behoren geïnformeerd te hebben.

— la promotion de la valorisation énergétique du bois doit s’effectuer en donnant la priorité à une valorisation économique. Néanmoins, sous certaines conditions, l’optimisation des ressources forestières autorise d’intéressantes perspectives de valorisation énergétique;

— la biomasse ligneuse, c’est-à-dire issue du bois, représente une source renouvelable d’énergie dont la production et l’utilisation rationnelles sont neutres vis-à-vis du climat, créatrices d’emplois et source de valeur ajoutée régionale;

— bien que renouvelable, cette ressource naturelle n’est pas inépuisable! Tout recours abusif et irréfléchi à cette source d’énergie pour atteindre l’objectif européen “20/20/20”, mènerait inévitablement à des déséquilibres néfastes pour les forêts et la biodiversité;

— ce n’est que dans le cadre d’une politique énergétique diversifiée que le bois-énergie pourra apporter sa contribution équilibrée à la lutte contre le changement climatique.

Parallèlement, il faut noter que des efforts supplémentaires devraient être consentis pour répondre pleinement à cette recommandation, à savoir: l’application des critères de durabilité pour l’exploitation et l’utilisation du bois à des fins énergétiques dans le secteur privé.

Le Comité de ministre vous remercie encore pour l’attention que vous aurez accordée à cette matière et espère ainsi vous avoir tenu dûment informé.