

Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud

SAMENVATTING



DEEL A: SAMENVATTING

1. Inleiding

Op grote schaal vindt thans aantasting plaats van het natuurlijk milieu. In dit kader zijn de ontwikkelingen in en om de tropische regenwouden zeer verontrustend. Tropische regenwouden behoren tot de meest bedreigde ecosystemen ter wereld. Vele gebieden, waar het tropisch regenwoud verdwenen is, zijn sterk gedegrademd.

De regering voelt zich medeverantwoordelijk voor het aandragen van oplossingen voor dit mondiale probleem. De ontwikkelingen in de tropenlanden en de industrielanden beïnvloeden elkaar wederzijds. De regering is zich ervan bewust dat de problematiek verbonden aan de tropische regenwouden zeer complex is, maar juist daarom om een gecoördineerd, samenhangend overheidsbeleid vraagt.

2. Het tropisch regenwoud

Naar schatting resteren nog ca. 1,2 miljard ha tropisch regenwoud, voornamelijk verdeeld over drie regio's.

Tropische regenwouden zijn zeer complexe natuurlijke levensgemeenschappen met een ongekennde verscheidenheid aan plante- en diersoorten. Deze soortenrijkdom is nog maar ten dele in kaart gebracht. Het ecosysteem van een tropisch regenwoud functioneert hoofdzakelijk in een gesloten kringloop. In het tropisch regenwoud is een enorme biomassa opgeslagen.

Tropische regenwouden bezitten naast een hoge natuurwaarde vele immateriële en materiële functies.

Bij functies, die het gebruik door de mens aanduiden, wordt bedoeld op een wijze van gebruik, die past binnen het oorspronkelijke, natuurlijke ecosysteem, dit intact laat, en niet leidt tot teruggang van het aantal soorten. Aangetaste bossen hebben ingeboet aan natuurwaarden, maar kunnen bij een gericht beheer van groot belang zijn voor de CO₂-huishouding, de bescherming van het milieu ter plaatse, voor de lokale bevolking, voor de grondstoffenvoorziening en als mogelijke inkomstenbron.

Natuurwaarde. Men schat, dat 50% tot 90% van alle op aarde levende soorten in het tropisch regenwoud voorkomen. Deze soorten vormen een levensgemeenschap van zeer functionele en vaak zeer verfijnde relaties. De ecosystemen evolueren nog steeds.

Regulatiefunctie. Tropische regenwouden reguleren het microklimaat, het plaatselijk klimaat, spelen een rol in mondiale circulaties, voorkomen erosie, houden water vast en zorgen voor voortdurende beschikbaarheid van zoet water.

Genenreservoir (reservoirfunctie). Behoud van genendiversiteit is onder meer van belang voor de farmacologie en de gewasveredeling in land-, tuin- en bosbouw.

Toerisme. Het tropisch regenwoud biedt attracties voor het toerisme.

CO₂. Het tropisch regenwoud bindt grote hoeveelheden atmosferische CO₂. Aantasting van het tropisch regenwoud verstoort de atmosferische CO₂-evenwichtssituatie.

Woongebied (draagfunctie). Tribale inheemse volken zijn afhankelijk van het complexe ecosysteem. Het gaat om tientallen miljoenen mensen. Bosproducten (produktiefunctie). Bosproducten zoals hout, latex, rotan, bamboe, harsen, oliën, specerijen en vlees worden gewonnen door inheemse volken, ook worden ze commercieel geëxploiteerd. Commerciële exploitatie leidt tot aantasting en bij de huidige praktijken veelal tot vernietiging van het regenwoud. Duurzame houtproductie- en beheerssystemen zijn nog nauwelijks in praktijk gebracht.

Armoede, snelle bevolkingstoename, ongelijke verdeling van grond, produktiemiddelen en welvaart en o.m. gebrek aan werkgelegenheid leiden er toe dat de maatschappelijke betekenis van het regenwoud op langere termijn en de directe en indirecte gevolgen van verdwijnen of beschadiging van het regenwoud slechts een ondergeschikte rol spelen bij het huidige handelen in de landen waar het tropisch regenwoud voorkomt.

Officiële FAO-cijfers uit 1980 geven aan dat naar schatting 9 miljoen ha tropisch regenwoud per jaar verdwijnt.

De voorlopige resultaten van de FAO Forest Resources Assessment 1990 laten een veel ernstiger beeld zien. De jaarlijkse ontbossing in de tropen, dus inclusief het regenwoud, wordt nu geschat op 17 miljoen ha op een totale oppervlakte van 1,2 miljard ha. Bovendien treedt daarnaast bosdegradatie op over grote oppervlakten.

De gevolgen van de ontbossing en aantasting zijn ingrijpend en grotendeels onherstelbaar. Plante- en diersoorten, hele ecosystemen, verdwijnen.

Inheemse volken worden direct in hun huidige bestaan bedreigd. Waar het bos verdwijnt komt plaatselijk ernstige erosie voor en worden klimaatsfactoren ongunstig beïnvloed. Gedegradeerde landschappen en overstromingen, achteruitgang van de bodemvruchtbaarheid, e.d. zijn het gevolg. Vooral als gevolg van erosie en plaatselijke wijzigingen in de vochthuishouding verslechtert de uitgangspositie van toekomstige generaties. De bron voor de voorziening van tropisch hardhout en andere bosproducten raakt uitgeput.

De aantasting en ontbossing zijn het gevolg van het huidige gebruik. Veruit de belangrijkste aantasting van het tropisch regenwoud is ontginning, veelal door verbranding ten behoeve van (tijdelijke) landbouw. Daarbij komen grote hoeveelheden CO₂ vrij. Ca. 80% van de ontbossing wordt daaraan toegeschreven. Achterliggende oorzaken van dit proces zijn onder meer armoede, grote bevolkingsdruk en gebrek aan werkgelegenheid.

Andere directe oorzaken die een rol spelen bij de bosaantasting zijn de aanleg van infrastructurele werken, zoals wegen en krachtcentrales, het delven van delfstoffen en de commerciële houtwinning.

De houtwinning houdt bij de huidige praktijk nagenoeg geen rekening met de behoefte aan continuïteit - ook in de toekomst - van het aanbod en met de andere functies van het bos. De exploitatie wordt veelal gevolgd door ontginning bij gebrek aan een weloverwogen landgebruiksplanning en een daarop gebaseerd adequaat duurzaam bosbeheer.

3. Vigerend beleid

Het Meerjarenplan Bosbouw formuleert een beleid onder meer gericht op opvoering van de zelfvoorzieningsgraad van hout en op uitbreiding van het Nederlandse bosareaal.

In het Natuurbeleidsplan worden tropische bossen als speciaal aandachtsveld genoemd. In dit kader zal blijvend aandacht worden besteed aan de bescherming van tropische regenwouden.

In het Nationaal Milieubeleidsplan worden doelstellingen verwoord onder meer met betrekking tot een mondiaal evenwicht tussen bebossing en ontbossing op zo kort mogelijke termijn en een bosuitbreiding vanaf 2000. Deze doelstellingen zijn nader geconcretiseerd tijdens de internationale conferentie voor milieu ministers, november 1989, waar is afgesproken dat moet worden gestreefd naar een netto groei wereldwijd van het bosbestand met 12 miljoen ha per jaar, te bereiken in het begin van de volgende eeuw.

Binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking richt het bosbouwbeleid zich in hoofdzaak op tegengaan van ontbossing en landdegradatie; bevorderen van rationeel en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen; op ecologisch verantwoorde wijze voorzien in de behoeften aan bos- en boomproducten van de plaatselijke bevolking, inclusief de armen in de steden; en behoud van biologische diversiteit.

Het Tropenbosprogramma moet een impuls geven aan het tropisch bos onderzoek. Bosbouwonderwijs speciaal gericht op deelnemers uit ontwikkelingslanden wordt gegeven door de LUW, ITC en IAC.

Nederland is lid van vele internationale organisaties en heeft meerdere verdragen ondertekend die invloed (kunnen) hebben op het behoud van de bossen in de tropen.

Het Tropical Forestry Action Plan (TFAP), waarvan de FAO met de coördinatie is belast, wordt beschouwd als het operationele raamwerk voor wereldwijde actie op het gebied van tropische bossen en bosbouw. Het plan is tot stand gekomen op initiatief van FAO, UNDP, World Resource Institute en de Wereldbank.

De World Conservation Strategy (WCS) is in 1980 door de IUCN in samenwerking met UNEP, WWF, UNESCO en FAO ontwikkeld. Wat betreft het tropisch regenwoud wordt de nadruk gelegd op een duurzaam gebruik in ecologische zin.

De Internationale Tropisch Hout Overeenkomst (ITHO) biedt de mogelijkheid om in gezamenlijk overleg tussen producenten- en consumentenlanden te komen tot richtlijnen voor een duurzame houtproductie.

Het Man and Biosphere (MAB) programma van UNESCO richt zich op de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen.

De World Heritage Convention, aangenomen door de algemene ledenvergadering van UNESCO; beoogt het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld veilig te stellen (Nederland is nog geen partij).

De Convention on International Trade of Endangered Species (CITES) biedt de mogelijkheid om boomsoorten uit het tropisch regenwoud onder dit verdrag te rangschikken en daarmee de handel erin tegen te gaan.

De Wereldbank en de Regionale Ontwikkelingsbanken spelen een zeer belangrijke rol bij de financiering van projecten in en om tropische regenwouden.

Het Special Program for Developing Countries (SPDC) van de International Union for Forest Research Organisations (IUFRO) dient als een coördinerend mechanisme voor onderzoek in de tropen.

Onlangs heeft de Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) bosbouwonderzoek in haar mandaat opgenomen.

4. Beleidsoverwegingen

De regering acht de volgende zaken van cruciaal belang voor de oplossing van de problematiek.

Politiek en maatschappelijk draagvlak in de tropen

Overheden in de betrokken landen ontbreekt het in concrete gevallen veelal aan voldoende informatie m.b.t. de feitelijke betekenis van tropische regenwouden om met overtuiging politieke koerswijzigingen in te zetten en door te voeren.

Aanwezigheid van voldoende bestuurkracht bij overheid en motivatie bij de bevolking

Formeel berust de zeggenschap over het tropisch regenwoud bij de nationale overheden. Het feitelijk gebruik van het tropisch regenwoud wordt in de praktijk echter bepaald door een beperkt aantal groeperingen zoals exploitatiemaatschappijen, grootgrondbezitters en tot op zekere hoogte de landloze boeren.

Aanwezigheid van een voldoende krachtige bestuursstructuur en van de bereidheid om de processen te sturen, om ongewenste machts- en bezitsstructuren te doorbreken en om ongewenste vermenging van belangen op te heffen, is een belangrijke voorwaarde om daadwerkelijk de opgang zijnde processen te kunnen ombuigen. Bovendien is daar de medewerking van de lokale bevolking voor nodig.

Wetgeving en wetshandhaving

Wetgeving en wetshandhaving zijn zowel primaire voorwaarden als belangrijke instrumenten voor een zorgvuldiger beleid inzake de tropische regenwouden.

Mogelijkheden om anderszins in de korte termijn behoefte van de lokale bevolking en overheden te voorzien

Het ombuigen van de processen i.c. de exploitatie en ontginning van het ongestoorde bos lijkt slechts mogelijk, als op andere wijze wordt voorzien in de korte termijn behoeften, die thans door exploitatie en ontginning worden bevredigd. Het gaat daarbij om de alternatieve beschikbaarheid van grond, duurzame landbouw, werkgelegenheid, inkomsten, deviezen.

Bovengenoemde zaken spelen zich in feite in de ontwikkelingslanden, zelf af. De relatie Noord-Zuid is eveneens van grote betekenis voor de problematiek van ontbossing en degradatie.

Mondiale politieke en economische relaties

Het scheppen van werkgelegenheid en het vestigen van duurzame landbouwsystemen in de ontwikkelingslanden zijn voorwaarden voor de instandhouding van het tropisch regenwoud.

De aanwezigheid van de grote concurrentiekracht in de industrielanden, al dan niet gekoppeld aan markt beschermende maatregelen, kan per saldo een vertragend effect op de ontwikkeling van de zuidelijke landen hebben.

Er zal gestreefd moeten worden naar economische verhoudingen, die betere voorwaarden voor de ontwikkeling scheppen dan thans het geval is. In dit kader past ook aandacht voor de relaties, die bestaan tussen de schuldenlast, de ontwikkelingsmogelijkheden en de problematiek van ontbossing en degradatie.

Goede politieke en economische relaties tussen industrielanden en ontwikkelingslanden vormen de basis om via dialoog en materiële bijstand oplos-

singen te bewerkstelligen. Een meer kritische houding ten aanzien van de gevolgen van de huidige handelsrelaties en ten aanzien van financiële steun voor projecten, die invloed hebben op het tropisch regenwoud, is daarbij echter gewenst.

Kennis van de betekenis van het tropisch regenwoud

Wereldwijd zal de kennis van de volle betekenis van het tropisch regenwoud verder moeten worden ontwikkeld.

Uitbreiding van de kennis van de ecosystemen, de soortenrijkdom, de hydrologische kringlopen en de klimatologische invloed van de tropische regenwouden zal kunnen bijdragen aan een versterking van de wereldwijde bewustwording van de noodzaak om tropische regenwouden in stand te houden en daarop gerichte maatregelen te treffen.

5. Beleidsdoelstelling

Bewust van de complexiteit van de problematiek en van de beperkte mogelijkheden van Nederland om bij te dragen aan de oplossing daarvan en zich bovendien rekenschap gevende van:

- de autonomie over het beheer en gebruik van de regenwoudgebieden van de soevereine staten;
- de medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle landen in de wereld voor mondiale problemen;
- het bestaan van internationale afspraken, verdragen en organisaties;
- het feit dat door vernietiging van het tropisch regenwoud nog verder afbreuk wordt gedaan aan de veelal zwakke rechtspositie van tribale, van het regenwoud afhankelijke, volken;
- de verschillen tussen regio's en zelfs landen met tropisch regenwoud, voor wat betreft de ecologische en socio-economische situatie, als mede wat betreft de aard van de relaties met Nederland;

komt de regering tot de volgende centrale beleidsdoelstelling en het daaraan verbonden referentiekader voor de Nederlandse opstelling in concrete gevallen.

Bevorderen van de instandhouding van het tropisch regenwoud, door de totstandkoming van een evenwichtig en duurzaam land- en bosgebruik, zodat het huidige, in hoog tempo verlopende, proces van ontbossing en aantasting en degradatie van het milieu wordt beëindigd.

6. Hoofdpijnen van beleid

Het beleid met betrekking tot het tropisch regenwoud is gericht op het zo goed mogelijk beschermen van het primaire bos en overigens het zodanig beheren en exploiteren van het tropisch regenwoud dat het behoud hiervan veilig gesteld wordt. De regering zal aan het bovenstaande via negen hoofdpijnen van beleid nationaal en internationaal gestalte geven. De eerste vijf daarvan hebben een directe relatie met het tropisch regenwoud en het herstel er van, terwijl de laatste vier ondersteunende beleidslijnen zijn met een meer voorwaarde-scheppend karakter.

I. Actief beschermen van nog gave tropische regenwouden

Gelet op de grote snelheid, waarmee de vernietiging en aantasting van het tropisch regenwoud voortgaat, zal de regering overal waar mogelijk bevorderen, dat zoveel mogelijk van het nog aanwezige overwegend gave tropische regenwoud actief wordt beschermd. Dit geldt ook voor gebieden met een gunstige uitgangspositie voor herstel. Concrete projecten op dit vlak zullen worden geïnitieerd dan wel gesteund.

II. In beginsel geen medewerking verlenen aan projecten en ontwikkelingen die het regenwoud (kunnen) aantasten

Door of vanwege de regering zal in beginsel geen medewerking worden verleend aan projecten en ontwikkelingen die het tropisch regenwoud direct of indirect (kunnen) aantasten. Daarnaast zal het beleid actief erop zijn gericht, dat zodanige aantasting wordt voorkomen.

III. Bevorderen landgebruiksplanning, landinrichting en duurzame landen bosbouw

De regering zal, binnen het streven naar een duurzame plattelandsontwikkeling, de landgebruiksplanning en landinrichting, die mede is gericht op behoud en beheer van het tropisch regenwoud, bevorderen. Concrete projecten, die de druk op het tropisch regenwoud verminderen, zullen worden gesteund.

IV. Handel in tropisch hout: beheersen van de kap, via het stimuleren van de opstelling en uitvoering van lange-termijn houtproductieplannen

De regering zal bevorderen dat op korte termijn maatregelen worden genomen, die de wijze van de houtkap in overeenstemming brengen met een duurzaam bosbeheer en de aanspraak op primair bos voor de houtproductie zo spoedig mogelijk beëindigen, waardoor produktie en export van tropisch hardhout op lange termijn mogelijk kan blijven. De regering zal bevorderen, dat het gebruik van bedreigde soorten zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.

V. Nationaal en mondiaal stimuleren van (her) bebossingsprojecten

Mede terwille van de instandhouding van het tropisch regenwoud en met het oog op de mondiale houtvoorziening en de noodzaak de stijging van het CO₂-gehalte in de atmosfeer te beperken, zal de regering bevorderen, dat ook binnen Nederland, de EG en elders in de wereld de (her)bebossing op grote schaal krachtig ter hand wordt genomen, waarbij de doelstelling van de conferentie van Noordwijk (november, 1989) van een jaarlijkse netto toename bos met 12 miljoen ha vanaf 2000, richtinggevend is.

VI. Versterken instituties en wetgeving en participatie van de lokale bevolking

De regering zal bevorderen, dat landen in staat worden gesteld structurele maatregelen te nemen, inclusief de totstandkoming van voldoende institutionele capaciteit, die voor het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik nodig zijn.

VII. Versterken politiek en maatschappelijk draagvlak in de tropen

De regering zal bevorderen, dat in de betrokken landen de politieke overtuiging en het maatschappelijk draagvlak met betrekking tot het nut en de noodzaak van het behoud van het tropisch regenwoud en het duurzaam gebruik van de bossen, wordt versterkt.

VIII. Verbeteren economische verhoudingen en verlichting van de schuldenlast

Nederland zal streven naar economische verhoudingen, die betere voorwaarden voor ontwikkeling scheppen en zal voorzover in overeenstemming met het Nederlandse beleid ter zake constructief meewerken aan voorstellen

ter verlichting van de financiële lasten (schuldenproblematiek) van de ontwikkelingslanden, die bijdragen aan betere voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling en daarmee voor het behoud van het tropisch regenwoud.

IX. Vergroten van mogelijkheden om (inter)nationaal beleid gericht op het tropisch regenwoud te voeren, door versterking van onderzoek en instituties

De regering zal bevorderen dat het (inter)nationale onderzoek, de internationale organisaties, maar ook het rijksoverheidsapparaat qua organisatie, procedures en middelen beter worden afgestemd op de problematiek van de ontbossing en degradatie in de tropen.

7. Financieel en personeel overzicht

Voor de uitvoering van het beleid stelt de regering financiële middelen en menskracht ter beschikking. Deskundigen worden van overheidswege ingezet ten behoeve van de ondersteuning van de beleidsontwikkeling in de betreffende landen, de formulering, monitoring, evaluatie en uitvoering van projecten, en ten behoeve van onderwijs en onderzoek.

Financiering, bedragen in miljoen guldens

	1990	1991	1992	1993	1994
Beleidsontwikkeling en bosprojecten in de tropen in het kader van ontwikkelingssamenwerking	80	90	110	130	150*
Onderzoek tropische regenwouden bij Tropenbos	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5**

* Bedragen in 1990, 1991, 1992 en 1993 zijn schattingen

** Bijdragen van OS, O&W, LNV, VROM en EZ.

De financiën die in het kader van de ontwikkelingssamenwerking beschikbaar worden gesteld, zullen overeenkomstig de uitgangspunten en de prioriteiten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid worden besteed. De middelen ten behoeve van de ondersteuning van beleidsontwikkeling en bosprojecten zijn tevens bestemd voor andere bossen in de tropen dan het tropisch regenwoud. Gestreefd wordt naar besteding van minimaal 1/3 van deze bedragen in of ten behoeve van het tropisch regenwoud.

De inzet van deskundigen ten behoeve van de beleidsontwikkeling, projecten en onderzoek vindt plaats binnen een aantal departementen, universiteiten en andere instellingen en hangt samen met de te besteden middelen. De personeelsinzet wordt in 1990 geschat op 50 à 70 personen. In 1994 moet dit aantal tot ongeveer 100 personen zijn toegenomen.

Colofon Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud
Uitgave: SDU Uitgeverij Plantijnstraat
Druk: SDU Grafische Bedrijven
ISBN: 90 399 00086
ISSN: 0921 - 7371
NUGI: 693
Bestelling: 070 - 3 789 880 of via de boekhandel
Order: 110016