
Aan de vooravond van de 21e eeuw is het een grote uitdaging stad en natuur te verweven. Maar dat moet wel op een doelgerichte, overwogen manier gebeuren, in samenhang met alle andere factoren die de kwaliteit van onze

leefomgeving bepalen. Hoe kunnen we dit bereiken? Ten eerste moet er voldoende inzicht worden verkregen in de vraagzijde, ook de meer 'verborgen' behoeften, waarvan mensen zich niet altijd direct bewust zijn. En ten

tweede moeten die inzichten vertaald worden in concrete richtlijnen en criteria. Als die combinatie gemaakt kan worden, zal de stedeling de stad niet eens meer willen verlaten.

Lex de Savornin Lohman, Landbouw-Economisch Instituut, LEI-DLO

Verzilveren: wat is het perspectief?

“Bos en natuur vervullen maatschappelijke functies, die niet beloond worden”. “De weldadige werking van het bos voor de recreatiesector, de waterwinners, de woningbouwers moet terugvloeien naar beheerders”. Je hoort het vaak en het klinkt heel redelijk. Maar is dat ook zo? Behoren diegenen die profiteren van bosfuncties daaraan mee te betalen? Kan de volledige maatschappelijke waarde van bos verzilverd worden, of slechts een deel daarvan? Is er verschil tussen het verzilveren van bestaande en nog aan te leggen bossen? Principiële vragen, die des te meer aan de orde zijn nu het Ministerie van LNV het thema “verzilveren” op de beleidsagenda zet.

Het gaat hierbij in wezen om de vraag waarop een boseigenaar recht heeft. Wat is het maatschappelijk contract tussen boseigenaar en samenleving? Welke rechten en plichten vloeien daaruit voor een boseigenaar voort?

Hoezo meebetalen?

Laten we eerst het volgende vaststellen: het pure feit dat een economisch subject een goed of dienst met een zekere maatschappelijke waarde voortbrengt, houdt nog niet het recht in om die waarde ook voor de volle 100% te incasseren. Neem een sector als het basisonderwijs. Die vertegenwoordigt een gigantische waarde, maatschappelijk zowel als economisch, door het garanderen van een minimum scholingsniveau van de hele bevolking. Een waarde die, als je hem zou uitrekenen, ongetwijfeld een veelvoud is van de kosten die met het basisonderwijs gemoeid zijn. Moet die waarde dan ook volledig gereflecteerd worden in de salarissen van de onderwijzers - zodat die zich collectief in Wassenaar en Bloemendaal kunnen vestigen? En moeten de economische en maatschappelijke sectoren die van het lager onderwijs “profiteren” - bedrijfsleven, ambtenarij, politiek, cultuur enz. - daarvoor betalen naar rato van hun “profijt”? Dat is niet werkelijk voor te stellen. Daarom heeft de Nederlandse samenleving ervoor gekozen om vадertje Staat als kassier te laten fungeren, wat op zijn minst een praktische oplossing is.

Rechten en plichten

Iedere burger wordt geacht de wet te kennen. Dus weet ook een boseigenaar dat de Boswet - uitzonderingen daargelaten - verplicht tot instandhouding van het bos. Dat heeft de wetgever wijs geacht, met als oogmerk om economisch lucratieve maar maatschappelijk ongewenste ontbossing een halt toe te roepen. Zonder een dergelijke wettelijk verankerde instandhoudingsplicht zou de overheid de omzetting van bosterreinen alleen kunnen voorkomen door eigenaren min of meer permanent af te kopen. De subsidies voor het instandhouden van bosterrein zouden torenhoog moeten zijn, namelijk voldoende om voor eigenaren het voordeel van alternatief grondgebruik te compenseren. Zo bezien is de Boswet een intelligent en beschaafd instrument om bos te behouden, zonder daarvoor voortdurend grepen in de staatskas te doen. De Boswet vertelt ons dus geen sprookjes. Prins bos mag niet in een lelijke kikker veranderen: bos blijve bos, met inbegrip van de primaire recreatie-, milieu- en natuurwaarden die daar vanzelf bijhoren. Het verschaffen van die waarden, op basisniveau, is volgens de Boswet de impliciete

verplichting van een ieder die bosterrein in eigendom heeft. En het is tegelijk de belangrijkste reden dat bosgrond weinig kost, wat heel plezierig is in de aanschaf. Met andere woorden: de verplichting is verdisconteerd in de waarde van bosgrond.

Is dit een ongerechtvaardigde aantasting van het eigendomsrecht? Niet in een rechtsstaat waarin de overheid eigendomsrechten in het algemeen belang mag beperken. De eigenaar van een bosterrein heeft niet het fysieke terrein in bezit, maar een specifieke bundel rechten met betrekking tot het terrein. Bij die rechten hoort een nagenoeg volledig recht op vruchtgebruik (hout oogsten mag), vervreemding en uitsluitend gebruik (afsluiten mag), maar niet meer dan een beperkt recht op vormverandering. De bomen mogen immers niet verdwijnen. En er mogen in het bos niet zomaar kampeerterrinen, friettentten, zomerhuizen en andere etablissementen verrijzen die een inbreuk zouden kunnen doen op natuurwaarden en het ongestoorde genot van de zondagse wandeling. De beperking van het recht op vormverandering - er mag nog wel wat, maar daarover later - is onlosmakelijk deel van het eigendomspakket. Dan kan dus niet - en dat is des Pudels Kern - van andere partijen verwacht worden dat ze voor het genieten van die waarden, die dus de facto hun rechten zijn, in de buidel tasten.

De ruimte voor verzilveren

Betekent dit nu dat er voor boscogenaren niets te "verzilveren" valt? Allerm minst. Verzilveren kan wel degelijk voor beheershande-

lingen die niet door de wet worden afgedwongen. En dat gebeurt ook, want boscogenaren kunnen in Nederland subsidie krijgen als ze afzien van hun recht om het bos af te sluiten. En straks bij het Programma Beheer, als ze kiezen voor een type beheer dat de overheid gerief in haar streven naar natuurwaarden. Daarmee hoeven de mogelijkheden niet uitgeput te zijn, als de overheid bijvoorbeeld haar goede voornemens voor het milieu in daden omzet. Dan zouden boscogenaren subsidie kunnen krijgen voor "milieudiensten" als CO₂-fixatie, beheersactiviteiten ten dienste van het grondwaterbeheer en energieproductie uit biomassa. En waarom zou bos niet mogen meeprofiteren van de middelen die de EU in het kader van "cross-compliance" ter beschikking stelt voor het verhogen van natuur- en landschapswaarden in de groene ruimte? Ook zou het compensatie-beginsel verder kunnen worden uitgebouwd, en wel door het economisch voordeel af te romen van woonbestemmingen en infrastructuur die ten koste gaan van bos en natuur. In de Verenigde Staten is hiermee al ervaring opgedaan.

Boscogenaren kunnen zich ook tot private partijen wenden ("vermarkten"). Maar ook hier geldt dat ze alleen beheersopties kunnen "verkopen" die niet al inbegrepen zijn in de primaire instandhoudingsplicht conform de Boswet. Men moet, negatief geformuleerd, juridisch geloofwaardig kunnen dreigen met het doen of nalaten van beheershandelingen die de betreffende private partij ontrieven. Jagers kan de toegang tot het bos ontzegd wor-

den, zodat een jachtvergunning verkocht kan worden. Naaldopstanden kunnen gehandhaafd blijven, of omgezet worden in loofbos als dat nuttig is voor waterwinners. Etc. etc.

Bestaand versus nog aan te leggen bos

Diensten van bestaand bos kunnen dus alleen verzilverd worden boven het primaire instandhoudingsniveau. Voor nog aan te leggen bossen is dat anders, want waar nog geen bos is geldt geen Boswet. Dan is er het arsenaal aan opties voor "PPS" en "rood voor groen", en het laat zich aanzien dat de kansen hiervoor nog beter kunnen worden benut. Maar ook hier moet bedacht worden dat private partijen en lagere overheden door de Rijksoverheid niet gedwongen kunnen worden. Die partijen zullen alleen meedoen als hun eigenbelang daarmee gediend is. We kunnen ons niet op voorhand rijk rekenen.

Overheidsmiddelen niet vergeten

Het zou in ieder geval een riskante zaak zijn om voor "verzilveren" alle kaarten op private partijen te zetten. Er zullen ook concrete instrumenten moeten worden ontwikkeld voor het terugsluizen van milieueffingen, in het kader van het belastingstelsel voor de 21e eeuw, het benutten van "cross-compliance" en de uitbouw van het compensatie-beginsel. Daarbij is LNV wel afhankelijk van de departementen die primair verantwoordelijk zijn voor milieubeleid, ruimtelijke ordening, fiscaliteit en infrastructuur. Maar dat mag geen beletsel zijn om die instrumenten metterdaad te ontwikkelen.