

Boswet geëvalueerd

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit evalueert de wetgeving op het gebied van de natuur. In dit artikel legt Jaap Roording van het ministerie specifiek voor de Boswet uit hoe het proces verloopt en laat Ineke Brusse van het Bosschap zien wat de positieve effecten van de huidige Boswet zijn en welke onderdelen van de Boswet aangepast zouden moeten worden aan de huidige tijd.

.....

Evaluatie van de natuurwetgeving

Eind 2006 is onder verantwoordelijkheid van de Minister van LNV een evaluatie van de natuurwetgeving gestart. Voor de uit 2002 daterende Flora- en faunawet was dit wettelijke noodzaak (volgens een bepaling in de wet zelf moeten de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk binnen vijf jaar worden onderzocht). De vorige minister besloot deze evaluatie te combineren met een onderzoek naar de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet. Een integrale evaluatie van de drie wetten biedt de gelegenheid om naar de raakvlakken tussen de wetten en de onderlinge samenhang te kijken. Voor de Boswet gaat het in de evaluatie specifiek om de vraag naar nut en noodzaak van de meld- en herplantplicht in het licht van andere wettelijke instrumenten die bos kunnen beschermen, zoals de gebiedsbescherming van de Natuurbeschermingswet en de ruimtelijke ordeningswetgeving.

De evaluatie wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de provincies. De evaluatie bestaat uit een aantal deelonderzoeken, die deels door LNV en de provincies zelf worden uitgevoerd en deels door externe onderzoekers. Deze onderzoeken betreffen thema's als de effectiviteit van de wetgeving, de handhaving, de internationale verplichtingen (in Europese richtlijnen en internationale verdragen) en de doelmatigheid van de uitvoering. Naast deze onderzoeken worden belanghebbende organisaties geconsulteerd. Zij geven hun mening over de natuurwetgeving en doen suggesties hoe de wetgeving en/of de uitvoering beter zouden kunnen (zie bijvoorbeeld het standpunt van het Bosschap over de Boswet hieronder). De minister heeft aangekondigd het eindrapport begin van 2008 naar de Tweede Kamer te zullen sturen.

Workshops

In het kader van de evaluatie kwamen in juni 2007 in Utrecht ruim vijftig vertegenwoordigers van onder meer bedrijfsleven, natuurbeschermingsorganisaties, terreinbeheerders en overheden bijeen om in workshops te discussiëren over de natuurwetgeving. Van deze bijeenkomst is een uitgebreid verslag gemaakt, dat de mi-

nister op 19 september 2007 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd en dat ook op de website van het Ministerie van LNV is te lezen (www.minlnv.nl in de rubriek natuur > soortenbescherming). Enkele ideeën die uit de discussies naar voren kwamen, zijn:

- concentreer de besluitvorming inzake faunabeheer bij één bevoegd gezag en maak de regelgeving eenvoudiger en meer transparant;
- maak instrumenten die actief voorzien in een robuuste natuur en zorg tegelijkertijd voor beschermende wetgeving;
- neem natuurontwikkeling als doel op in de Boswet;
- gebruik meer generieke instrumenten zoals gedragscodes en beheerplannen.
- In het eindrapport zal de minister concreet ingaan op deze ideeën.

Over de Boswet klinken in de evaluatie verschillende geluiden door. Enerzijds geven belanghebbenden en deskundigen uit de praktijk aan dat de wet een toonbeeld van eenvoud is, weinig administratieve lasten meebrengt en een vangnet is voor natuur (bossen c.q. houtopstanden) die niet of onvoldoende door andere wetgeving wordt beschermd. Anderzijds klinkt het bekende verwijt dat de strikte herplantplicht natuurontwikkeling in de weg staat. Een andere constatering is dat de Boswet relatief strikt wordt gehandhaafd (bijna iedere melding of kap wordt opgevolgd door een controle ter plaatse). Deze constatering staat in contrast met opmerkingen over onvoldoende handhaving van de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998.

De Minister heeft voorts aangegeven in het eindrapport in te zullen gaan op de mogelijkheden om de drie natuurwetten te integreren in één wettelijke regeling. In theorie biedt een dergelijke integratie het voordeel dat begrippen kunnen worden geharmoniseerd, instrumenten beter op elkaar kunnen worden afgestemd en in het algemeen de regels voor bescherming van natuur (inclusief bos) vereenvoudigd en verduidelijkt kunnen worden. De evaluatie zal moeten uitwijzen of dit voordeel ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

Mr. Jaap Roording, projectleider Evaluatie Natuurwetgeving, Ministerie van LNV

Tegelijk met de evaluatie door het ministerie van LNV hebben (onder de paraplu van het Bosschap) ook de terreinbeheerders en bosaannemers, ondersteund door jurist Bas Visser, de Boswet onder de loep genomen. Hieronder geeft het Bosschap (op hoofdlijnen) haar mening over de evaluatie van de Boswet.

Bos nog steeds het beschermen waard

Het doel van de huidige Boswet, die stamt uit 1961, is ervoor te zorgen dat het areaal bos en landschappelijke beplantingen in Nederland niet afneemt. Achtergrond hiervoor waren de "grote volksbelangen, die geen achteruitgang van ons bos gedogen", zo valt te lezen in de parlementaire behandeling. Als redenen voor bosaanleg en bosbeheer werden toen al erosiebestrijding, jacht, landschapsschoon, recreatie en houtvoorziening onderkend. Tegenwoordig wordt het nut van de bossen voor de maatschappij nóg breder gezien. Bos levert ook een bijdrage aan biodiversiteit, waterhuishouding, luchtkwaliteit en klimaatregulering.

Aanwezigheid van bos blijkt goed voor de (lokale) economie; woonhuizen worden meer waard, dag- en verblijfsrecreatie zijn gebaat bij bos, vestiging van een dienstverlenend bedrijf nabij bos is aantrekkelijk. Niettemin delft bos in rechtstreekse concurrentie met bijvoorbeeld woningbouw het onderspit. Bescherming van bos is dus noodzakelijk. Het Bosschap vindt het stramien van de huidige Boswet voor die beschermtaak uitstekend geschikt. Wel kan beter worden aangesloten bij bestuurlijke trends en is er behoefte aan meer eenduidigheid over de bescherming van bos in relatie tot de uitbreiding van natuur.

Weinig administratieve lasten

Administratieve lastenverlichting is momenteel een rijksbreed streven, maar had ook in 1961 al de aandacht; de Boswet is een schoolvoorbeeld van het veroorzaken van weinig administratieve lasten, hier volgen twee voorbeelden. De meldingsplicht bij een voorgenomen velling houdt in dat de beheermaatregel moet worden

gemeld via een formulier van slechts 1 pagina. Vervolgens geldt het principe 'geen bericht, goed bericht' (silencio positivo). Na 30 dagen weet de initiatiefnemer waar hij/zij aan toe is. De Boswet biedt hiermee een klantvriendelijk 'vergunning'systeem. Ook bemoeit de Boswet zich niet met het beheer van de terreinen en roept de Boswet (via artikel 15 lid 3) gemeenten op het bosbeheer niet te verzwaren met gemeentelijke aanlegvergunningstelsels. Beide elementen maken dat de terreineigenaar en bosaanemer zich optimaal kunnen concentreren op het beheren van het bos op een zodanige manier dat het bos zo goed mogelijk tegemoet komt aan de wensen van de maatschappij.

Deregulerend effect

Waar mogelijk zet het Kabinet in op het vereenvoudigen van regelgeving en ook bij dit streven kan van de Boswet geleerd worden. Bij het opstellen van de Boswet is gestreefd naar "een zo eenvoudig mogelijke regeling onder vermindering van perfectionisme", aldus de memorie van toelichting. De Boswet kent dan ook aangenaam weinig artikelen en de Boswet is doelmatig, hij doet niet meer dan hij moet doen. Het houden van de Boswet als levend voorbeeld is een doorlopende inspiratiebron voor deregulering.

Verdere decentralisatie

Decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies is een uitwerking van het adagium van de rijksoverheid 'van zorgen voor naar zorgen dat' en 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Daarmee ligt een definitieve decentralisatie van het bevoegd gezag van de Boswet naar de provincies, reeds in 1995 ingezet, voor de hand, aldus het Bosschap. Dit zou uitgewerkt kunnen worden door Gedeputeerde Staten officieel bevoegd gezag te laten worden voor kapverboden, compensatieverzoeken en ontheffingen. De minister zou daarbij bevoegd moeten blijven tot het geven van vrijstellingen en het vaststellen van de formulieren. Tevens zou de minister een aanwijzingsbevoegdheid moeten krijgen.

Landelijke compensatieregeling

De huidige Boswet is geschreven vanuit het streven om bos adequaat te kunnen beschermen tegen ander ruimtegebruik. Daarbij hadden destijds de functies landbouw, woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur in het achterhoofd. Die bescherming helpt maar

tot op zekere hoogte, omdat de Boswet ruimte biedt om bos te laten verdwijnen als gevolg van een goedgekeurd bestemmingsplan. Provincies kunnen echter wel regelingen uitvaardigen die tot doel hebben op deze manier verdwenen bos te vervangen. Het Bosschap wil niet gaan torren aan de bevoegdheid van gemeenten om te beslissen over de functies op hun grondgebied. Wél gaan de gedachten van het Bosschap in de richting van een landelijke compensatieregeling voor verdwenen bos. Daarin zou onder meer geregeld kunnen worden dat compensatie altijd moet worden uitgevoerd voorafgaand aan de uitvoering van het betreffende werk (zoals de aanleg van een weg). De 'gewone' compensatie, dat is bos dat op een andere plek wordt herplant en waar geen samenloop met rode functies aan de orde is, zou in grote lijnen hetzelfde moeten blijven.

Natuur in de Boswet

In de huidige tijd heeft natuur bijna dezelfde brede functie voor de samenleving als bos. De keuze tussen bos of woningbouw gaat gewoonlijk over geld en die keuze wordt beslecht in de gemeentelijke politiek. Kiest men voor verdwijnen van het bos dan is er genoeg financiële ruimte om de initiatiefnemer voor de (over-)compensatie van het bos op te laten draaien. De keuze tussen bos of, bijvoorbeeld, natte heide - of een andere soort natuur - gaat over welke biodiversiteit op welke plek voorrang dient te hebben. Deze keuze wordt door de terreineigenaren als een keuze van een andere orde beschouwd. Vooral omdat de keuze voor de soort biodiversiteit een keuze is die niet door de beheerder, maar door de rijksoverheid moet worden gemaakt en omdat 'verdeling van de armoede' aan de orde is. Het beheren van bos kan over het algemeen niet met gesloten beurs, het beheren van natuur helemaal niet. De Boswet kent voor de keuze tussen bos of natuur op dit moment geen ander afwegingskader dan de nota Open bos. Het Bosschap zal de destijds aangekondigde vastlegging van dit beleid in zijn voorstellen voor actualisering van de Boswet meenemen.

Op dit moment werkt het Bosschap bovenstaande verbetervoorstellen uit op wettsteksniveau. Daarover meer in het voorjaar.

Ineke Brusse, Bosschap