

Interim-Advies inzake wijziging van de Boswet

*Uitgebracht door het Bosschap aan de Minister van Landbouw en Visserij
d.d. 7 juni 1979*

1 Inleiding

Enkele jaren geleden kondigde de minister van Landbouw en Visserij een wijziging van de Boswet aan, teneinde de strooiselwinning uit bossen in die wet te regelen. In het kader van die behandeling van de begroting 1978 van zijn ministerie stelde hij opnieuw een wijziging in het vooruitzicht. Deze zou erop gericht zijn de in de Beschikking bosbijdragen voorgeschreven beheersplannen een wettelijke status in de Boswet te geven.

Deze laatste aankondiging bracht het bestuur van het Bosschap tot zijn besluit de minister terzake eigener beweging van advies te dienen. Daarbij overwoog het bestuur dat doorvoering van de aangekondigde wijziging tot gevolg zal hebben, dat de Boswet het karakter van een beheerswet zal krijgen. Een dergelijke omvorming van de Boswet tot een beheerswet voor alle bossen zou er naar de mening van het bestuur van het Bosschap toe moeten leiden, dat er een einde komt aan de verontrustende beïnvloeding van het bosbeheer via de bestemmingsplannen. In het kader van die plannen krijgen bossen namelijk hoe langer hoe meer - hoewel zij in wezen een multifunctioneel karakter hebben - bestemmingen, waarbij het accent eenzijdig wordt gelegd op het natuurbehoudsaspect, hetgeen tot gevolg heeft dat de economische basis van de bosbouw, die toch al smal is, nagenoeg geheel of geheel komt te vervallen door gebruiks- en aanlegvoorschriften die het bosbeheer raken. Na totstandkoming van een bosbeheerswet welke rekening houdt met alle functies welke bossen kunnen vervullen, zouden de gemeenten, zo overwoog het bestuur, zich in het kader van de bestemmingsplannen moeten beperken tot het geven van de bestemming bos en de bescherming tegen invloeden, die deze bestemming zouden aantasten.

Tegen deze achtergrond achtte het bestuur van het Bosschap het van het grootste belang, dat de minister tijdig zou kunnen kennisnemen van de ideeën van het bosbouwbedrijfsleven met betrekking tot de omvorming van de Boswet tot bosbeheerswet, opdat

daarmede bij de formulering van de wetsvoorstellen rekening zal kunnen worden gehouden.

De voorbereiding van het advies werd in handen gelegd van een commissie, die als volgt was samengesteld:

Voorzitter: Jhr. Mr. D. A. W. van Tets van Goudriaan; leden: Jhr. Mr. L. H. N. F. M. Bosch ridder van Rosenthal; Prof. Mr. P. de Haan; Ir. E. P. L. Hessels; P. M. Kenter; H. Kikkert; Ir. A. A. C. van Leeuwen; Prof. Ir. A. van Maaren; Ing. L. C. Smit; Ing. P. H. A. Steinmetz.

Secretaris: Drs. G. J. den Hartog.

Adjunct-secretaris: Drs. H. D. Schouten.

Bij de indeling van haar werkzaamheden heeft de commissie overwogen, dat de inbouw van het beheersaspect in de Boswet, het meest essentiële onderdeel van de wijziging is. Derhalve heeft zij aan dit punt bij de opstelling van haar advies voorrang gegeven.

Aangezien de voorbereiding van de wetsherziening ten departemente reeds in volle gang is, heeft de commissie gemeend haar ideeën met betrekking tot dit onderdeel in een interimadvies te moeten neerleggen.

Over de overige punten die bij de herziening van de Boswet naar het oordeel van de commissie aandacht zullen moeten krijgen, zoals onder meer de afbakening van de werkingssfeer van de Boswet en die van andere beheerswetten, waaronder de Natuurbeschermingswet, hoopt zij op korte termijn te adviseren.

2 De inbouw van het beheersaspect in de Boswet

2.1 De huidige beheerssituatie in de bosbouw

Sedert 1 januari 1977 functioneert de Beschikking bosbijdragen. Deze regeling, welke mede stoelt op artikel 11 van de Boswet, beoogt door middel van verstrekking van beheersbijdragen een doelmatig op instandhouding van het bos gericht beheer te bevorderen ten behoeve van de voortbrenging van

hout, de recreatie en het natuurbehoud. Ook het landschappelijk aspect krijgt aandacht. De regeling kan toepassing vinden ten aanzien van bossen, die geen eigendom zijn van de rijksoverheid, voorzover zij groter zijn dan 5 ha. Bossen die kleiner zijn dan 5 ha kunnen echter ook onder de regeling worden gebracht voorzover de eigenaren daarvan bij het beheer samenwerken en de door samenwerking verkregen beheerseenheden een oppervlakte heeft van tenminste 5 ha. Voorts kunnen bossen in de grootste klasse van 1 ha tot 5 ha, die van bijzondere landschappelijke waarde zijn, onder deze beheersregeling worden gebracht.

Geconstateerd kan worden dat van het totale bosareaal in Nederland van 300.000 ha rond 80.000 ha sterk versnipperd is en op grond daarvan niet of slechts voor een beperkt gedeelte onder de werkingssfeer van de Beschikking bosbijdragen kan worden gebracht. Voorts is ongeveer 70.000 ha bos eigendom van de rijksoverheid. Van het totale bosareaal kan derhalve bij de huidige oppervlakte-criteria in de Beschikking bosbijdragen, ruim 150.000 ha voor toepassing van deze regeling in aanmerking komen. Daadwerkelijk onder de regeling gebracht is een oppervlakte van rond 135.000 ha, hetgeen betekent, dat de beheerswerking van de huidige beheersregeling, ondanks het feit dat men op basis van vrijwilligheid deelneemt, al zeer groot is. De omstandigheid, dat de regeling is gebaseerd op vrijwilligheid blijkt de werkingssfeer nauwelijks te beperken. De belangrijkste beperking lijkt gevormd te worden door de in de regeling opgenomen oppervlakenorm van 5 ha. Een verlaging van deze norm tot bijvoorbeeld 1 ha, zou waarschijnlijk tot gevolg hebben dat een aanzienlijk gedeelte van het bosareaal dat thans buiten de regeling valt, onder de regeling zou worden gebracht. Verder mag worden verwacht, dat een verankering van de regeling in de wet, de werking ervan alleen maar zal versterken.

Met betrekking tot het bosbeheer op grond van de Beschikking bosbijdragen kan worden opgemerkt, dat de boscijveraar die de bosbijdrage aanvraagt, verplicht is een beheersplan in te dienen - de directeur van het Staatsbosbeheer moet dat plan goedkeuren - en uit te voeren. In het kader van de goedkeuringsprocedure worden de beheersplannen zowel bezien door de houtvester als door de natuurbeschermingsconsulent van het Staatsbosbeheer, ten einde een waarborg te hebben dat bij de beoordeling van de beheersplannen recht wordt gedaan aan alle functies van het bos. De Beschikking bosbijdragen is dan ook een instrument ter bevordering van het multifunctionele bosbeheer.

2.2 Een meerjarenplan voor de bosbouw

Het bosbouwbeleid in Nederland behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Dit zal duidelijker dan tot nog toe in de Boswet tot uitdrukking moeten komen.

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het bosbouwbeleid kan het beste gestalte worden gegeven door het in de Structuurvisie op het bos en de bosbouw aangekondigde "meerjarenplan voor de bosbouw" steun te doen vinden in de Boswet, in die zin, dat daarin wordt bepaald dat de minister van Landbouw en Visserij periodiek een meerjarenplan voor de bosbouw vaststelt, waarin de doelstellingen met betrekking tot de instandhouding en uitbreiding van bossen en andere houtopstanden worden aangegeven, alsmede de instrumenten ter verwezenlijking daarvan.

Omdat bossen diverse functies vervullen zoals houtvoorziening, openluchtrecreatie en natuurbehoud, zal de vaststelling van het meerjarenplan voor de bosbouw niet door de minister van Landbouw en Visserij alleen, maar door hem in overleg met de ministers van Economische Zaken en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk moeten geschieden.

Daarenboven zal de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bij de vaststelling betrokken moeten worden in verband met de relatie die bestaat tussen beheer en bestemming van bossen.

In deze opzet zal de minister van Landbouw en Visserij als eerste ondertekenaar moeten optreden van het wetsontwerp, terwijl de overige genoemde ministers het mede dienen te ondertekenen. Gelet op het grote belang van het meerjarenplan voor de bosbouw is het noodzakelijk dat het Boschap en de Bosraad (Bosbouwvoorlichtingsraad), in welke laatste naast de bosbouw ook de openluchtrecreatie en de natuurbescherming zijn vertegenwoordigd, in de gelegenheid worden gesteld hun adviezen terzake te geven, voordat vaststelling plaatsvindt.

Bij de vaststelling van het meerjarenplan zal voorzover het de ruimtelijke aspecten van dit plan betreft, evenals dit bij structuurschetsen en -schema's zal geschieden, de procedure van de planologische kernbeslissing gevolgd moeten worden. Deze procedure onderlijnt nog eens de verantwoordelijkheid, die de rijksoverheid ten aanzien van de bosbouw draagt.

2.3 Regionale bosbeleidsplannen

Het in het meerjarenplan voor de bosbouw voorziene rijksbeleid zal een nadere uitwerking moeten krij-

gen voor de verschillende regio's. De noodzaak hier toe bestaat omdat de spreiding van het bosbezit over het land zeer onevenwichtig is - in bepaalde regio's is bosaanleg nodig - en bovendien de bosbouwkundige situatie in de diverse bosgebieden nogal uiteenloopt.

Deze op de regio's toegespitste uitwerking van het rijksbeleid dient plaats te vinden in regionale bosbeleidsplannen. In een regionaal bosbeleidsplan dient op basis van het meerjarenplan voor de bosbouw de ontwikkeling van de bosbouw in de betreffende regio globaal te worden aangegeven. Daarbij zal aansluiting moeten worden gezocht bij de wenselijk geachte ontwikkeling van de regio. Dit laatste maakt het noodzakelijk dat de opstelling van een regionaal bosbeleidsplan zal geschieden in een vorm van complementair bestuur door de directeur van het Staatsbosbeheer en het College van Gedeputeerde Staten gezamenlijk. De Colleges van Gedeputeerde Staten, die ook belast zijn met de opstelling van streekplannen, hebben de taak ervoor zorg te dragen dat er op regionaal niveau een goede onderlinge afstemming tussen het sectorbeleid in de bosbouw en het ruimtelijk beleid tot stand komt.

In de voorbereidingsfase zullen het Bosschap en de gemeenten door de opstellers van een regionaal bosbeleidsplan in de gelegenheid moeten worden gesteld hun adviezen te geven. Het Bosschap zal er daarbij voor hebben zorg te dragen, dat de stem van het bosbouwbedrijfsleven - de georganiseerde bosc eigenaren en werknemers - uit de betreffende regio duidelijk doorklinkt in zijn advies. Het betrekken van de bosc eigenaren in de regio bij de opstelling van het regionale bosbeleidsplan kan ertoe bijdragen dat zij zich herkennen in het plan. Dit is van essentieel belang, omdat het regionale bosbeleidsplan zal moeten fungeren als toetsingskader voor de beheersplannen van de individuele bosbedrijven. Ook het horen van de gemeenten is van veel belang, omdat hetgeen in het regionale bosbeleidsplan wordt bepaald, via het streekplan van invloed zal zijn op de bestemmingsplannen, voorzover het de bosbouw betreft.

De vaststelling van een regionaal bosbeleidsplan, dat moet gelden voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied van een provincie, ware te leggen in handen van Provinciale Staten. Uiteindelijk zal de bosbouwparagraaf uit het streekplan de ruimtelijk relevante aspecten van het regionale bosbeleidsplan voor het streekplangebied moeten bevatten. Een goede onderlinge afstemming kan uiteraard het beste worden bereikt als de opstelling van regionaal bosbeleidsplan en streekplan gelijktijdig plaatsvindt.

Door regionaal bosbeleidsplan en streekplan

goed op elkander af te stemmen bereikt men dat de toetsingskaders van bosbeheersplannen en bestemmingsplannen met elkaar in harmonie zijn. Daarmee wordt in belangrijke mate bijgedragen tot een betere onderlinge afstemming van beheer en bestemming van bos.

Een ontwerp-regionaal bosbeleidsplan zal, evenals in de streekplanprocedure is voorzien, gedurende een periode van twee maanden ter provinciale griffie en ter secretarie van de gemeenten over wier gebied het plan zich zal uitstrekken voor een ieder ter inzage moeten liggen. Van deze ter visie legging zullen Gedeputeerde Staten tevoren kennis moeten geven in de Nederlandse Staatscourant en in één of meer in de provincie verspreide dag- of nieuwsbladen. Ook de burgemeesters van de gemeenten op wier gebied het regionale bosbeleidsplan betrekking heeft, dienen de ter visielegging op de gebruikelijke wijze bekend te maken. In de bekendmakingen zal erop moeten worden gewezen, dat een ieder gedurende de termijn van tervisie legging schriftelijk bezwaren kan indienen tegen het ontwerp regionale bosbeleidsplan bij Provinciale Staten. Binnen vier maanden na afloop van genoemde termijn zal het plan moeten worden vastgesteld.

Na de vaststelling zal het regionale bosbeleidsplan voor een ieder ter inzage moeten liggen op de provinciale griffie en op de secretarieën van de gemeenten op wier gebied het betrekking heeft. Ook van deze ter inzage legging zal mededeling moeten worden gedaan op de gebruikelijke wijze. Het regionale bosbeleidsplan zal op de dag na de nederlegging van kracht worden.

2.4 Bosbeheersplan voor het individuele bosbedrijf

Bij het in de wet opnemen van bepalingen met betrekking tot planmatig bosbeheer dient uitgangspunt te zijn, dat de individuele bosc eigenaar keuzevrijheid ten aanzien van het beheer van zijn bos moet behouden, zoals ook bestaat in het kader van de huidige bosbeheersregeling, die is neergelegd in de Beschikking bosbijdragen. Met andere woorden, de bosc eigenaar zal moeten kunnen blijven kiezen tussen bosbeheer volgens een goedgekeurd beheersplan en bosbeheer zonder een dergelijk plan. In de wet zal dan ook zoveel mogelijk aansluiting moeten worden gezocht bij de thans van kracht zijnde bosbeheersregeling. Dit kan geschieden door in de wet te bepalen, dat de eigenaar van bos zich ter bevordering van het doelmatig beheer daarvan kan verplichten zijn bos te beheren op basis van een door hemzelf opgesteld beheersplan, dat is afgestemd op

het regionale bosbeleidsplan. Terzake van een dergelijk beheer dienen uit 's Lands kas bijdragen te worden verleend volgens bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur te stellen regelen. Uiteraard zal het beheersplan, wil men voor een beheersbijdrage in aanmerking komen, moeten zijn goedgekeurd door de directeur van het Staatsbosbeheer. Deze zal het beheersplan aan het regionale bosbeleidsplan moeten toetsen en het moeten bezien op zijn bosbouwkundige merites. Ook zal de directeur daarbij rekening moeten houden met het bestemmingsplan.

Er moet mee worden gerekend, dat in het kader van de goedkeuringsprocedure van het beheersplan, door de directeur van het Staatsbosbeheer wordt verlangd, dat in het beheersplan wordt vastgelegd, dat bepaalde opstanden niet of nog niet zullen worden gekapt, hoewel de eigenaar eigenlijk wel tot velling zou willen overgaan, of dat bijzondere beheerssituaties moeten worden geschapen of gehandhaafd, welke de eigenaar slechts geld kosten. In dergelijke gevallen zal, toegespitst op het bijzondere geval, een aanvullende beheersbijdrage moeten worden verstrekt. In geval van uitstel van kap, is deze aanvullende bijdrage te vergelijken met de schadevergoeding waarop men bij oplegging van een kapverbod aanspraak zou kunnen maken.

Voorts zal in de wet zelf een beroepsregeling conform die welke is neergelegd in artikel 20 van de Beschikking bosbijdragen, moeten worden opgenomen. Uiteraard dient in laatste instantie beroep op de AROB-rechter mogelijk te zijn.

Wanneer het in dit advies voorgestelde systeem een aantal jaren zal werken, zal een situatie ontstaan, waarin het bosbeheersplan en het bestemmingsplan, dit laatste voorzover het de bosbouw betreft, beide in overeenstemming zullen zijn met het regionale bosbeleidsplan en de bosbouwparagraaf uit het streekplan.

In die situatie zullen ten aanzien van bossen, mede gelet op de voorgestelde uitbreiding van het kapverbod - ter bescherming van natuurwetenschappelijke en cultuur-historische waarden - in bestemmingsplannen geen gebruiks- en aanlegvoorschriften meer behoeven te worden gesteld en derhalve ook niet meer mogen worden gesteld met betrekking tot het bosbeheer voorzover de tot bosbeheerswet omgebouwde Boswet daarin voorziet. De Kroonjurisprudentie met betrekking tot bestemmingsplannen in relatie tot de huidige Boswet, waarvan mag worden aangenomen, dat deze zich langs dezelfde lijn zal blijven ontwikkelen nadat de Boswet zal zijn aangepast, wijst in deze richting. Immers de Kroon gaat er steeds van uit, dat bestemmingsplanbepalingen

inzake het kappen en planten van bossen en andere houtopstanden slechts aanvaardbaar zijn indien uitdrukkelijk is bepaald, dat een dergelijk voorschrift slechts geldt voorzover op deze werkzaamheden de Boswet of krachtens die wet vastgestelde voorschriften niet van toepassing zijn. Zulks is geheel overeenkomstig de tekst van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarin staat vermeld, dat *zodanig* in verband met de bestemming gebruiksvoorschriften kunnen worden gegeven. Ook in artikel 14 van genoemde wet komen met betrekking tot de aanlegvergunning de woorden "voor zover zulks noodzakelijk is" voor.

Wet en jurisprudentie leiden dus tot de conclusie, dat bij uitbreiding van de Boswet tot alle bij het bosbeheer betrokken belangen, het bestemmingsplan zal moeten terugtreden. Het bestemmingsplan zal zich dan moeten beperken tot het regelen van de bestemming, waarbij slechts gebruiksvoorschriften zullen kunnen worden opgenomen in verband met de bestemming bos, welke het bos tegen andere dan bosbouwkundige invloeden beschermen.

In deze opzet kunnen de gemeenten zich in hun bestemmingsplannen ten aanzien van bossen in het algemeen beperken tot het geven en beschermen van de bestemming bos, namelijk in al die gevallen, waarin het gaat om bossen welke een multifunctioneel beheer verlangen.

Alleen in *uitzonderingsgevallen*, namelijk wanneer sprake is van bossen van bijzondere natuurwetenschappelijke waarde, welke een beheer vergen, waarbij het accent in overwegende mate op één functie in casu de natuurbehoudsfunctie wordt gelegd, zouden bossen de bestemming natuurgebied mogen krijgen. Daarbij dient deze bestemming te worden beperkt tot dat gedeelte van het bos, dat van bijzondere natuurwetenschappelijke waarde is.

In deze gevallen is het van belang, dat de gemeenten vooraf in overleg treden met de directeur van het Staatsbosbeheer ter beantwoording van de vraag of de Boswet kan voorzien in het gewenste beheer, of dat daartoe andere beheerswetten of regelingen - zoals bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet, de Beschikking natuurbijdragen of de Beschikking beheerovereenkomsten - toepassing zullen moeten vinden. In ieder geval dient een op één functie gerichte bestemming alleen te worden gegeven voorzover in het beheer conform een dergelijke bestemming op doeltreffende wijze en tegen een adequate vergoeding voor de eigenaar is voorzien op basis van één der genoemde wetten of regelingen. De aanwijzing van een bosgebied tot bijzonder beheersgebied in de geschetste zin zal waarschijnlijk het beste kunnen geschieden via de procedure van de *operati-*

onele gebiedsaanwijzing, te regelen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, conform het op handen zijnde advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening.

Indien geen beheer wordt gevoerd op basis van een goedgekeurd beheersplan kan aan de bestuurspraktijk en aan de jurisprudentie worden overgelaten of en in hoeverre het bestemmingsplan zal terugtreden. In het voorgaande werd erop gewezen dat de verlening van beheersbijdragen dient te geschieden volgens regelen bij of krachtens algemene Maatregel van Bestuur te stellen. Gelet op het grote belang van deze Algemene Maatregel van Bestuur ligt het voor de hand, dat alvorens de voordracht daartoe wordt gedaan, aan het Bosschap de gelegenheid wordt geboden over het ontwerp daarvan zijn mening kenbaar te maken. Dit zal in de Wet tot uitdrukking moeten worden gebracht.

2.5 Voorzieningen door andere openbare lichamen

In het voorgaande (2.4) is erop gewezen, dat op grond van de tot nog toe gevormde Kroonjurisprudentie mag worden aangenomen, dat de Kroon geen voorschriften in bestemmingsplannen zal toestaan met betrekking tot bossen ter bescherming van waarden die de Boswet voldoende beschermt. In feite komt dit ook - zoals in 2.4 vermeld - tot uitdrukking in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ervan uitgaande dat het Kroonberoep tegen bestemmingsplannen wordt gehandhaafd, zou op grond van het voorgaande kunnen worden geconcludeerd, dat het niet nodig is de bevoegdheid van de gemeenten op dit punt uitdrukkelijk in de wet zelve te beperken. Immers men zou de jurisprudentie op dit terrein kunnen afwachten.

Dit is evenwel niet aanvaardbaar, omdat niet van alle bestemmingsplannen beroep wordt ingesteld en voorts omdat onder de huidige Boswet ook in gevallen dat wel beroep werd ingesteld, gebruiksvoorschriften en aanlegvergunningen zijn gehandhaafd, die onder de nieuwe wet alsnog zullen moeten verdwijnen. In verband hiermede zal in de aangepaste Boswet al dan niet in het kader van het huidige artikel 15, een bepaling moeten worden opgenomen, volgens welke een bestemmingsplan geen regelen mag stellen omtrent het beheer van bossen, voorzover daarin door of krachtens de nieuwe Boswet is voorzien. Aan de hand van de in de Boswet op te nemen verbodsbepaling kan de Kroon de lijn van zijn vroegere jurisprudentie voortzetten.

In deze opzet zullen in beginsel voorschriften in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen,

mits daaraan een bepaling is gekoppeld op grond waarvan zij volledig terugtreden indien en voorzover een bos wordt beheerd op basis van een goedgekeurd beheersplan, dan wel partieel terugtreden voorzover het gaat om de bescherming van belangen waarin de Boswet op andere wijze voorziet.

2.6 Overgangperiode

Overigens zal genoemde verbodsbepaling er niet toe kunnen leiden, dat bestaande bestemmingsplannen op dit punt automatisch hun rechtsgeldigheid verliezen.

Teneinde de problemen die hieruit kunnen voortvloeien, op te lossen zullen de gemeenten in de nieuwe Boswet moeten worden verplicht hun bestemmingsplannen te dien aanzien binnen 5 jaren aan te passen.

Verwacht mag worden, dat de gemeenten tijdens die periode van 5 jaren bij de verlening van aanlegvergunningen en de daarbij te stellen voorwaarden reeds rekening zullen houden met de bepalingen van de nieuwe Boswet en met het beheersplan.

Tijdens die periode van 5 jaren kan in AROB-beroep niet de rechtsgeldigheid van gebruiks- en aanlegvoorschriften worden betwist. Wel zal de AROB-rechter rekening kunnen houden met het op de nieuwe Boswet gebaseerde beheersregiem.

Na ommekomst van die periode van vijf jaren kan de rechtsgeldigheid van voorschriften wel worden betwist.

In die gevallen dat de hiervoor geschetste wijze van aanpassing tussen bestemmingsplan en beheersplannen op grond van de Boswet niet toereikend zou blijken te zijn, zou de onderlinge aanpassing in een vorm van complementair bestuur tussen het College van Gedeputeerde Staten, het College van burgemeester en wethouders en de directeur van het Staatsbosbeheer moeten worden geregeld. Daarbij ware een soortgelijke procedure als van de operationele gebiedsaanwijzing te volgen.

2.7 Kapverbod

De huidige Boswet kent de mogelijkheid tot het opleggen van een kapverbod uit overwegingen van natuur- en landschapsschoon. Zoals uit de Structuurvisie op het bos en de bosbouw blijkt, overweegt de minister de mogelijkheid tot het opleggen van een kapverbod te verruimen, in die zin, dat een dergelijk verbod ook zal kunnen worden opgelegd ter bescherming van bijzonder natuurwetenschappelijke waarden. Bovendien wordt wel eens gepleit voor een kapverbod ter bescherming van cultuur-historische

waarden.

Met een uitbreiding van de mogelijkheden tot het opleggen van een kapverbod als hiervoor aangeduid, kan alleen worden ingestemd, indien het schadevergoedingsartikel zodanig wordt aangepast, dat de eigenaar of gebruiker van de grond waarop de houtopstand, ten aanzien waarvan een kapverbod wordt opgelegd, zich bevindt, recht kan doen gelden op volledige vergoeding van schade die hij lijdt of zal lijden. Deze aanpassing van het schadevergoedingsartikel is noodzakelijk, omdat het opleggen van een kapverbod bijzonder ingrijpend is voor het bosbeheer. In dit verband moet er op worden gewezen, dat door oplegging van een kapverbod:

- de continuïteit van het bosbeheer kan worden aangetast;
- niet tijdig gebruik kan worden gemaakt van ontwikkelingen op de houtmarkt;
- waardevermindering van de staande houtvoorraad kan optreden;
- een onevenwichtige opbouw van het bomenbestand kan ontstaan.

Bij de hantering van het instrument "kapverbod" zal het regionaal bosbeleidsplan als toetsingskader moeten fungeren, terwijl ook rekening zal worden gehouden met het bestemmingsplan. De omstandigheid dat beheersplan en kapverbod beide worden gezien in het licht van het regionale bosbeleidsplan, brengt met zich dat het instrument "kapverbod" niet behoeft te worden gehanteerd ten aanzien van bossen en houtopstanden die overeenkomstig een goedgekeurd beheersplan worden beheerd. Immers het beheersplan zal aangeven waar en wanneer velingen worden voorgenomen, zodat bij de goedkeuring daar reeds op kan worden gelet. Het feit, dat rekening wordt gehouden met het bestemmingsplan, maakt het mogelijk de regeling en uitvoering van de in de Boswet op te nemen kapverboden ter bescherming van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden, volledig te leggen in handen van de rijksoverheid. Uiteraard staat het de provincies en de gemeenten vrij de rijksoverheid te verzoeken in bepaalde concrete situaties het instrument van het kapverbod te hanteren.

3 Aanpassing van de considerans van de Boswet

De in paragraaf 2 voorgestelde aanpassing van de Boswet is zo ingrijpend - te weten de erkenning, dat de wet duidelijk het karakter zal krijgen van een multi-functionele bosbeheerswet, die evenals de huidige Boswet toepassing zal moeten vinden op alle bossen en andere houtopstanden - dat het noodza-

kelijk zal zijn ook de considerans van de wet aan te passen.

Tot uitdrukking zal moeten komen, dat de Boswet regelen stelt met betrekking tot de instandhouding en het doelmatig beheer van bossen en andere houtopstanden in het belang van de houtvoorziening, de openluchtrecreatie, het natuurbehoud en het landschapsschoon.

4 Samenvatting

De in de paragrafen 2 en 3 naar voren gebrachte ideeën komen er samengevat op neer, dat in de Boswet zou moeten worden bepaald, dat:

1 de minister van Landbouw en Visserij in overleg met de ministers van Economische Zaken, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Bos(bouwvoorlichtings)raad en het Bosschap gehoord, periodiek een meerjarenplan voor de bosbouw vaststelt, waarin de doelstellingen met betrekking tot de instandhouding en de uitbreiding van bossen en andere houtopstanden worden aangegeven, alsmede de instrumenten ter verwezenlijking daarvan;

2 de Provinciale Staten voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied van de provincie een regionaal bosbeleidsplan vaststellen, waarin voor het in het plan begrepen gebied de bosbouwkundige ontwikkeling op basis van het meerjarenplan voor de bosbouw in hoofdlijnen wordt aangegeven;

3 Gedeputeerde Staten en de directeur van het Staatsbosbeheer belast zullen zijn met de voorbereiding van het regionaal bosbeleidsplan, met dien verstande dat zij daarbij het Bosschap en de gemeenten horen;

4 Gedeputeerde Staten zorgdragen voor onderlinge afstemming van regionaal bosbeleidsplan en streekplan;

5 een ontwerp voor een regionaal bosbeleidsplan gedurende twee maanden ter provinciale griffie en ter secretarie van de gemeenten, over wier gebied het zich zal uitstrekken, voor een ieder ter inzage ligt en dat hiervan tevoren door Gedeputeerde Staten kennis wordt gegeven in de Nederlandse Staatscourant en in één of meer in de provincie verspreide dag- of nieuwsbladen, terwijl ook door de burgemeesters van de betrokken gemeenten hiervan op de gebruikelijke wijze kennis wordt gegeven;

6 gedurende de termijn van tervisielegging een ieder schriftelijk bij Provinciale Staten bezwaren kan indienen tegen het ontwerp en dat binnen vier maanden na afloop van deze termijn Provinciale Staten het regionale bosbeleidsplan vaststellen;

7 een regionaal bosbeleidsplan na de vaststelling voor een ieder ter inzage ligt op de provinciale griffie en ter secretarie van de gemeenten over wier gebied het zich uitstrekt en dat het van kracht wordt op de dag na de nederlegging, welke overigens ook weer door Gedeputeerde Staten en de betrokken burgemeesters moet worden bekendgemaakt;

8 ter bevordering van een doelmatig beheer van bos de eigenaar zich kan verplichten zijn bos te beheren op basis van een door hemzelf opgesteld beheersplan, dat is afgestemd op het regionale bosbeleidsplan;

9 terzake van het beheer van bos op basis van een beheersplan, als hiervoor onder 8 genoemd, uit 's Lands kas bijdragen worden verleend volgens bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur te stellen regelen;

10 het beheersplan, als hiervoor onder 8 genoemd, de goedkeuring behoeft van de directeur van het Staatsbosbeheer, die hierbij rekening houdt met het bestemmingsplan;

11 indien in het beheersplan ter verkrijging van de vereiste goedkeuring op aandrang van de directeur van het Staatsbosbeheer wordt bepaald, dat voorgenomen vellingen worden uitgesteld en/of bijzondere onrendabele beheerssituaties moeten worden gehandhaafd of geschapen, aanvullende bijdragen terzake van het beheer zullen worden verleend;

12 tegen beslissingen op grond van de in de wet voorziene beheersregeling binnen 30 dagen beroep openstaat bij de minister van Landbouw en Visserij, die daarop beslist in overeenstemming met de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk;

13 alvorens de voordracht tot een Algemene Maatregel van Bestuur, waarin regelen worden gesteld ten aanzien van de verlening van bijdragen terzake van het beheer van bos, aan de Kroon wordt gedaan, het Bosschap in de gelegenheid wordt gesteld over het ontwerp daarvan zijn mening kenbaar te maken;

14 de directeur van het Staatsbosbeheer bij gebreke van een goedgekeurd beheersplan de hantering van de herplantplicht en het kapverbod zal toetsen aan het regionaal bosbeleidsplan en daarbij rekening zal houden met het bestemmingsplan;

15 de provincies en de gemeenten niet bevoegd

zijn bij verordening en/of bij bestemmingsplan regels te stellen ten aanzien van het beheer van bossen en andere houtopstanden, die gelegen zijn buiten de bebouwde kom ingevolge de Boswet, voorzover dit beheer wordt gevoerd op grond van het bij of krachtens de Boswet bepaalde, behoudens ten aanzien van het beheer van houtopstanden als bedoeld in artikel 5 van de Boswet (dit zal moeten komen in de plaats van het huidige artikel 15 lid 3 van de Boswet);

16 de gemeenten binnen 5 jaren na de totstandkoming van aanpassing van de Boswet hun bestemmingsplannen aanpassen, in die zin, dat de bestemmingsplanvoorschriften worden afgestemd op de wettelijke bosbeheersregeling;

17 Onze ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Landbouw en Visserij ter bescherming van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden, het vellen en doen vellen, anders dan bij wijze van dunning, van bossen en andere houtopstanden, telkens voor ten hoogste vijf jaren kunnen verbieden (een bepaling van deze strekking zal artikel 13 lid 1 van de Boswet moeten vervangen);

18 aan de eigenaar of gebruiker, die tengevolge van een kapverbod schade lijdt of zal lijden, op zijn verzoek door de ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Landbouw en Visserij een vergoeding uit 's Lands kas wordt toegekend ter dekking van de schade (een bepaling van deze strekking zal het huidige artikel 13 lid 4 moeten vervangen).

Opgemerkt zij, dat het gestelde in punt 17 slechts aanvaardbaar is, indien hetgeen in punt 18 wordt bepleit wordt gerealiseerd.

Indien de Boswet in bovenvermelde zin wordt aangepast, zal in de considerans van de Boswet tot uitdrukking moeten komen dat deze wet regelen stelt met betrekking tot de instandhouding en het doelmatig beheer van bossen en andere houtopstanden in het belang van de houtvoorziening, de openluchtrecreatie, het natuurbehoud en het landschapschoon.