



● *Boswet: Onder vermindering van perfectionisme*

Is het belangrijk om het Nederlandse bos in stand te houden? Als het antwoord ja is, dan is beschermende wetgeving van cruciaal belang, want het bos wordt bedreigd door allerlei landclaims, zoals infrastructuur, landbouw en huizenbouw. Begin 20e eeuw heeft men om die reden de Boswet ingevoerd. Nu staat die Boswet onder druk onder invloed van de deregulering. In dit Bosbericht gaan we in op de vraag: Is de Boswet nog steeds nodig?

Boswet: Onder vermindering van perfectionisme

Boswet geëvalueerd

Het houdt de gemoederen binnen de bossector al enige tijd bezig; de geruchten dat het ministerie van LNV van plan is om de Boswet te schrappen. De onrust begon met een evaluatie van de Boswet in 2005 door het ministerie zelf. De uitvoerder ging bij veel betrokken organisaties op bezoek om goed zicht te krijgen op de werking en het draagvlak voor deze wet. De Koninklijke Nederlandse Bosbouw Vereniging organiseerde naar aanleiding daarvan twee bijeenkomsten en schreef er een position paper over. De strekking van zowel de position paper als het evaluatierapport was duidelijk. Vrijwel elke betrokkene is het er over eens dat de Boswet een goede, beknopte, effectieve wet is. Het doel van de wet, kwantitatieve instandhouding van het areaal bos in ons land, is nog steeds uiterst relevant. Deze Boswet is met slechts tien artikelen de kleinst mogelijke Boswet, zowel in historische als in Europese vergelijking. De wet vergt geen grote uitvoeringslast voor handhavers en boseigenaren. Het draagvlak is onverminderd groot, alhoewel wel werd geconstateerd dat de wet op enkele onderdelen helderder en efficiënter zou kunnen en dat er behoefte is aan de mogelijkheid om in zeer specifieke gevallen bos om te vormen naar andere natuurtypen zonder volledige compensatie. Een kleine modernisering van de Boswet zou de wet weer bij de tijd kunnen brengen.

Brief minister 2006

Na het verschijnen van het evaluatierapport was er enige tijd radiostilte, totdat plotsklaps in april 2006 de minister van LNV een brief schreef naar de Tweede Kamer, waarin hij het voornemen beschreef om de herplantplicht, de kern van de Boswet, te laten vervallen in het

kader van de administratieve lastenverlichting. Als grond voor het voorstel gaf hij aan dat de herplantplicht kan vervallen omdat er geen juridische en Europese verplichtingen voor handhaving van deze wet bestaan en dat er voldoende andere vervangende wetten en regels zijn, zoals de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet, het algemeen rijksbeleid, het beheer zoals dat plaatsvindt door NGO's en het rijk, en de gemeentelijke bevoegdheden.

Kort na het verschijnen van deze brief startte het ministerie van LNV wederom een evaluatie van de Boswet, maar nu in samenhang met alle natuurwetgeving. Gezien het voornemen van de minister, lijkt het logisch om binnen deze evaluatie goed te onderzoeken of de Boswet meerwaarde heeft ten opzichte van de genoemde vervangende wetten en regels. Met andere woorden: wordt ons bosareaal blijvend beschermd als de Boswet verdwijnt? Vreemd genoeg krijgt dit niet of nauwelijks aandacht in de evaluatie. Het gevaar hiervan is dat men alleen kijkt naar de mogelijke lastenverlichting en er geen aandacht is voor de risico's voor ons bosareaal als de Boswet wordt geschrapt.

Onderzoek Probos

Veel deskundigen zetten grote vraagtekens bij de effectiviteit van de genoemde vervangende wetten en regels bij het beschermen van het Nederlandse bos. Om meer helderheid in de zaak te krijgen heeft Probos middels interviews met deskundigen, een workshop met de handhavers Boswet en een documentonderzoek een aantal zaken op een rij gezet. Dit heeft geenszins de diepgang van een compleet onderzoek, maar geeft door de gebruikte werkwijze wel een betrouwbaar beeld. Hieronder wordt beschreven in hoeverre de vervangende wetten en regels, die

de minister in zijn brief noemt, geschikt zijn om de rol van de Boswet over te nemen.

Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en Faunawet

De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn in Nederland geïmplementeerd in de Flora- en faunawet (FF-wet) en de Natuurbeschermingswet 1998 (NB-wet). Deze wetten regelen hoe omgegaan moet worden met beschermde soorten en hoe gehandeld moet en mag worden in het netwerk van beschermde natuurgebieden, de zogenaamde Natura 2000-gebieden. De richtlijnen geven aan welke typen natuur en welke soorten moeten worden beschermd. Lang niet al het bos maakt onderdeel uit van Natura 2000. Bovendien zijn lang niet alle bossen binnen Natura 2000 beschermd. Dat is pas het geval als het betreffende bostype met name genoemd wordt of, indirect, als het bos als leefgebied cruciaal is voor de bescherming van aangewezen soorten. Als we het voorbeeld nemen van de Veluwe zijn alleen beuken-eikenbossen met hulst, oude eikenbossen en vochtige alluviale bossen beschermd. Het gaat hierbij, zowel in dit voorbeeld als landelijk, slechts om een marginaal deel van het bos. Voor wat betreft bossoorten worden voor de Veluwe wespensdief en zwarte specht genoemd. De vraag is of de aanwezigheid van deze soorten kan voorkomen dat er bos verdwijnt. Hiermee wordt immers niet gelijk het gehele bos ongeschikt voor deze soorten. In de FF-wet is niet bepaald dat bos moet blijven tenzij het is gedefinieerd en door gedeputeerde staten aangewezen als beschermde leefomgeving. Dit zijn gebieden, anders dan natuurmonumenten en/of staatsnatuurmonumenten, welke een



leefomgeving zijn voor een beschermde inheemse plantensoort of een beschermde inheemse diersoort. In de praktijk is de FF-wet echter gericht op individuele soorten en biedt geen bescherming aan bos.

Kortom, de beide natuurwetten bieden alleen bescherming voor een zeer klein deel van het Nederlandse bosareaal.

Gemeentelijke bevoegdheden.

De gemeentelijke bevoegdheden beperken zich tot de bestemmingsplannen in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Bossen en landschappelijke elementen zijn alleen dan voldoende beschermd als ze zijn beschreven in de bestemmingsplannen zijnde bos met speciale landschappelijke- en/of natuurwaarden. De WRO kan hiermee theoretisch gezien voldoende bescherming bieden voor de instandhouding van bos, maar in de praktijk blijkt dit niet het geval. Gemeenten maken geen gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt en bovendien willen ze dit ook lang niet altijd. Er is immers een trend

waar te nemen dat gemeentes het vergunningstelsel juist uitdunnen. Handhaving van deze systemen zijn gebaseerd op vergunningstelsels welke per definitie een zware last op het overheidsapparaat legt. Bovendien zijn gemeenten erg gevoelig voor politiek gevoelige onderwerpen zoals uitbreiding van de infrastructuur, woonwijken en industrie. Bosbehoud staat zeker niet voorop in dergelijke gevallen. De WRO is gebaseerd op conservering en compensatie van boskap is niet geregeld. Geld is vaak het argument om ook geen compensatie uit te voeren. De instandhouding van ons bosareaal in de handen leggen van de WRO biedt dus niet voldoende waarborgen.

Algemeen rijksbeleid en het beheer zoals dat plaatsvindt door NGO's

Het is onduidelijk wat de minister precies bedoeld met algemeen rijksbeleid, want als dat niet is vervat in wet- en regelgeving kan het ook geen direct beschermende werking hebben. Grote terreinbeherende organisaties

hebben als doel natuurbescherming en bos zal dus niet snel plaatsmaken voor andere landgebruiksvormen dan natuur, maar de omvorming van bos naar andere natuur staat hoog op de agenda bij de meeste natuurbeschermingsorganisaties. Het gaat dan vooral om het omvormen van bos naar heide en stuifzand. Alleen in de provincie Utrecht is in de afgelopen jaren zo al 350 hectare bos verdwenen. Ongeacht of dit een goede ontwikkeling is of niet, het geeft wel aan dat de bescherming van het Nederlandse bosareaal niet persé gewaarborgd is door het huidige beheer bij deze organisaties.

Beheer zoals dat plaatsvindt door het rijk zelf

Overheidsorganisaties moeten weliswaar voldoen aan de Boswet, maar ze hebben (gedeeltelijk) ontheffing van de administratieve procedures van de Boswet. Staatsbosbeheer (SBB) en Rijkswaterstaat (RWS) moeten jaarlijks achteraf rapporteren over boskap en bosontwikkeling. Defensie en Dienst der Domeinen moeten weliswaar kapmeldingen doen, maar worden niet gecontroleerd door de provincies, zoals andere boscijgenaren, maar door de Algemene Inspectie Dienst (AID).

De AVIH heeft een verzoek om informatie over de jaarlijkse rapportages van SBB en RWS bij het ministerie van LNV ingediend. Uit één rapportage bleek een verschil van ruim 25% tussen het oppervlak gemelde kap en het oppervlak gemelde compensatie. Door de complexiteit van de materie kunnen niet eenvoudig conclusies worden getrokken, maar de rapportages geven wel enige reden tot zorg. Deze zorg zou weggenomen moeten worden door controle en verificatie door de AID, maar deze dienst heeft deze opdracht



teruggegeven aan LNV wegens gebrek aan middelen en capaciteit. De rapportages van SBB en RWS worden, net als de kapmeldingen van Defensie en Dienst der Domeinen, al enkele jaren niet meer gecontroleerd. Het is dus totaal onduidelijk of deze overheidsorganisaties aan de wet voldoen! Hoog tijd dat aan deze onduidelijke situatie een eind wordt gemaakt, want nu ontstaat het beeld dat deze overheidsorganisaties vogelvrij zijn. Dat is slecht voor de betrokken overheidsorganisaties en er gaat een totaal verkeerd voorbeeld van uit naar andere bouseigenaren.

Boswet weg, bos weg?

Eén ding is duidelijk geworden uit deze studie. De onrust binnen de sector is niet onterecht, want de vervangende wetten en regels die de minister noemt zijn geen alternatief voor de Boswet. De Boswet is de enige wet die de bescherming van het Nederlandse bosareaal afdoende regelt. Bossen worden hoog gewaardeerd, maar er zijn altijd serieuze bedreigingen, vooral als er geldelijk gewin te halen is. En dat wordt het geval als de Boswet verdwijnt. Nu worden bouseigenaren immers verplicht om gekapt bos opnieuw in te planten of elders (meervoudig) te compenseren. Het compenseren van bos is duur, omdat hiervoor vrijwel altijd dure landbouwgrond moet worden gekocht. Met het wegvallen van de wettelijke bescherming van de Boswet wordt omvorming naar een andere landgebruiksvorm dus niet alleen gemakkelijker, maar ook stukken goedkoper. Er bestaat onder deskundigen dan ook geen twijfel over dat bos zal verdwijnen door de omvorming naar landbouwgrond, infrastructuurwerken, huisbouw of de bouw van industrieterreinen als de Boswet verdwijnt. Een andere bedreiging van het opheffen van de

Boswet is dat er veel kleine bosjes en landschappelijke beplantingen buiten bosverband zullen verdwijnen. Nu is de Boswet vaak het laatste wettelijke middel om ze te beschermen.

Wettelijke bescherming van bossen en beplantingen door de Boswet was, is en blijft dus noodzakelijk.

Angst

De boswet is enorm efficiënt en effectief, het draagvlak ervoor is zeer groot en het doel (bosinstandhouding) is nog steeds actueel. Het is duidelijk dat andere wetten de taken van de Boswet niet zondermeer over kunnen nemen. Toch is het vertrouwen in de sector niet erg groot dat het ministerie van LNV de Boswet, of liever gezegd de werking ervan, intact zal houden. De druk voor deregulering is groot. De angst is dan ook dat er niet meer zal worden nagedacht over de gevolgen van het schrappen van de Boswet, maar dat ze simpelweg zal worden opgeofferd in het streven naar deregulering. Er komen formeel weliswaar geruststellende woorden van het ministerie, maar de berichten in de wandelgangen zijn beslist minder geruststellend.

Wat te doen?

De wetgever had bij het ontwerpen van de Boswet het volgende voor ogen: "Wij hebben gestreefd naar een zo eenvoudig mogelijke regeling onder vermindering van perfectionisme". De geschiedenis heeft geleerd dat ze prima geslaagd zijn in hun opzet. De afgelopen jaren heeft de overheid gekozen voor zeer gedetailleerde wet- en regelgeving, zoals Programma Beheer, FF-wet en NB-wet. Als de overheid echt werk wil maken van lastenverlichting bij overheid en betrokken organisaties, zou men wellicht weer terugmoeten naar het doel van

weleer en de eenvoud en effectiviteit van de Boswet als voorbeeld nemen bij het opstellen of aanpassen van (natuur)wetten.

De Boswet is ondanks zijn forse leeftijd nog steeds fier, maar heeft wel wat onderhoudswerk om ze volledig aan te laten sluiten bij de wensen uit de hedendaagse praktijk. Het gaat hierbij om het vergroten van de mogelijkheden om in beperkte mate bos om te zetten in andere natuur, het aanpassen van de verouderde achtergronden van de wet en het dichten van enkele 'gaten' in de wet, waardoor de handhaving vergemakkelijkt zal worden. Ook is het aan te bevelen om te onderzoeken of bij handhaving en controle gebruik kan worden gemaakt van geautomatiseerde systemen zoals internet voor communicatie, GIS voor registratie, etc.

Een grote bron van irritatie onder bouseigenaren is de dubbele bescherming van sommige bossen door Boswet en WRO. Het onder de Boswet brengen van alle bossen en landschappelijke beplantingen en uit de werkingssfeer van de WRO halen voorkomt dubbele administratieve lasten, een duale rol van gemeenten en veel frustratie bij terreineigenaren. Verder wordt het hoog tijd om het principe 'gelijke monniken gelijke kappen' toe te passen op overheidsorganisaties. Gezien de eenvoud van de Boswet vormt dit nauwelijks een administratieve belasting voor deze organisaties, maar geeft wel een toenemend rechtvaardigheidsgevoel bij andere bouseigenaren. Deze simpele maatregelen leveren per saldo een aanzienlijke efficiëncyslag en lastenverlichting op en een betere bescherming van het bosareaal.

Mark Vonk
Patrick Jansen