

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.797/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 9 juli 2002 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de criteria voor duurzaam bosbeheer voor bossen gelegen in het Vlaamse Gewest", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 3 december 2002, 10 december 2002 en 4 februari 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 41, tweede lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990 draagt aan de Vlaamse regering op om, na advies van de Vlaamse Hoge Bosraad, de Vlaamse Hoge Raad voor het Natuurbehoud en de MiNa-Raad, criteria voor duurzaam bosbeheer vast te stellen. Tevens wordt aan de Vlaamse regering opgedragen om, overeenkomstig artikel 7 van het bosdecreet, te bepalen voor welke bossen die criteria gelden ⁽¹⁾.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe uitvoering te geven aan die bepalingen.

De criteria voor duurzaam bosbeheer worden vastgesteld in een bijlage bij het ontwerp (artikel 1).

Het beheer van alle openbare bossen en van alle bossen gelegen in het VEN moet op een redelijke en bosbouwtechnisch verantwoorde wijze invulling geven aan die criteria (artikel 3). De bosbeheerder moet door middel van het beheersplan ervan blijk geven dat hij die criteria op de aldus omschreven wijze zal naleven (artikel 4).

De criteria voor duurzaam bosbeheer kunnen gebruikt worden om een stimuleringsbeleid vorm te geven (artikel 5).

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling is niet duidelijk.

2.1. Zo bepaalt artikel 3 dat het beheer "van alle openbare bossen en alle bossen, gelegen in het VEN", invulling moet geven aan de criteria voor duurzaam bosbeheer.

⁽¹⁾ Artikel 7 van het bosdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering de maatregelen genomen ter uitvoering van het decreet kan afstemmen op de door het natuurbeleid en/of het ruimtelijk beleid vooropgestelde gebiedscategorieën, evenals op de gebiedsgerichte werking van andere beleidssectoren zoals, onder meer, het algemene milieubeleid en de werkgelegenheid.

Artikel 4 heeft het echter over de bosbeheerder die door middel van het beheersplan moet verklaren dat hij de criteria zal naleven. Een beheersplan moet slechts opgesteld worden voor openbare bossen (artikel 43, §§ 1 en 2, van het bosdecreet) en voor privé-bossen van ten minste vijf hectare; voor privé-bossen van minder dan vijf hectare is het opmaken van een beheersplan facultatief (artikel 43, § 3, van het bosdecreet). Voor niet alle bossen die in het VEN gelegen zijn, moet dus een beheersplan worden opgemaakt.

Voorts wordt in artikel 5 bepaald dat de criteria voor duurzaam bosbeheer "gebruikt (kunnen) worden om een stimuleringsbeleid vorm te geven". Over het toepassingsgebied van die bepaling wordt in het ontwerp niets bepaald.

2.2. Om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de criteria in beginsel gelden voor alle openbare bossen en voor alle bossen gelegen in het VEN, zoals in artikel 3 is bepaald. Dit betekent dat voor al die bossen een beheer gevoerd moet worden dat rekening houdt met de criteria.

Voor de bossen waarvoor volgens het bosdecreet een beheersplan opgesteld moet worden, dient bovendien uit het beheersplan zelf te blijken dat de criteria zullen worden nageleefd. De toetsing van het beheer aan de criteria zal voor die bossen kunnen gebeuren aan de hand van het beheersplan. Voor de bossen waarvoor geen beheersplan opgesteld moet worden, zal de toetsing moeten gebeuren aan de hand van een beoordeling van alle relevante feitelijke gegevens.

Voorts is artikel 5 bedoeld om de bossen die op vrijwillige basis de criteria naleven, financieel te ondersteunen.

2.3. Het respectieve toepassingsgebied van de onderscheiden bepalingen moet gepreciseerd worden, in de zin als door de gemachtigde van de regering is aangegeven.

3. De mate waarin de criteria voor duurzaam bosbeheer een normatieve draagwijdte hebben, of m.a.w. bindend zijn, althans voor de bosbeheerders die eraan onderworpen zijn, blijkt evenmin met voldoende duidelijkheid uit het ontwerp.

3.1. Vooreerst zijn de criteria zelf vaak op een zodanige manier geformuleerd dat ze voor de bosbeheerder geen echt dwingende verplichtingen lijken in te houden. Sommige criteria doen zich eerder voor als aanbevelingen.

Artikel 3 van het ontwerp versterkt dit onduidelijke karakter van de criteria. Volgens die bepaling moet het beheer van alle openbare bossen en van alle bossen die in het VEN gelegen zijn, "op een redelijke en bosbouwtechnisch verantwoorde wijze invulling geven" aan de criteria. Kennelijk wordt niet bedoeld dat de criteria zonder meer nageleefd moeten worden.

Ten slotte wordt in artikel 4 weliswaar bepaald dat de bosbeheerder door middel van het beheersplan moet verklaren dat hij de criteria zal naleven, maar daaraan wordt onmiddellijk toegevoegd dat dit naleven moet gebeuren "op de wijze, bedoeld in artikel 3", en dat geenszins vereist is dat "altijd in ruimte en tijd aan alle criteria moet zijn voldaan". De verplichting van de bosbeheerder lijkt nog verder afgezwakt te worden, waar in hetzelfde artikel bepaald wordt dat "uit het (beheersplan) moet blijken of in het geheel van het geplande beheer gestreefd wordt naar de naleving van de criteria voor duurzaam bosbeheer, vermeld in de bijlage" : hier blijkt het loutere "streven" naar de naleving van de criteria als voldoende beschouwd te worden.

3.2. Maakt de tekst aldus onvoldoende duidelijk welke verplichtingen uit de criteria voor duurzaam bosbeheer voortvloeien, dan heeft de gemachtigde van de regering de bedoeling van de stellers van het ontwerp wel kunnen toelichten. Uit die toelichting blijkt o.m. het volgende :

- de in de bijlage genoemde "principes", "criteria" en "indicatoren" verschillen naar concreetheid en duidelijkheid : de "principes" zijn het meest algemeen, terwijl de "criteria" meer concreet zijn, en de "indicatoren" het meest concreet; daaruit volgt dat de naleving van de "indicatoren" allicht gemakkelijker te controleren zal zijn dan de naleving van de "principes";
- het vereiste dat op een "redelijke" wijze invulling gegeven moet worden aan de criteria voor duurzaam bosbeheer moet "bosbouwtechnisch" geïnterpreteerd worden; in de bosbouwpraktijk betekent dit doorgaans dat aan de onderscheiden eisen niet op elk ogenblik of op elke plaats in het bos voldaan moet zijn; aldus bekeken,

.../...

verduidelijkt de tweede volzin van artikel 4 (i.v.m. de bosbeheerder die een beheersplan opstelt) hetgeen bepaald is in artikel 3 (i.v.m. alle bossen voor dewelke de criteria gelden);

- de criteria geven de richting aan die de bosbeheerder dient te volgen, maar de toepassing ervan en de planning van de nodige werken moet op een redelijke en verantwoorde wijze gebeuren.

3.3. Ook hier zou de tekst de bedoeling van de stellers van het ontwerp beter tot uitdrukking moeten brengen.

4. Rekening houdend met het voorgaande, suggereert de Raad van State voor het tweede artikel 1, alsmede voor de artikelen 3 en 4 de volgende teksten, welke bepalingen de artikelen 2 tot 4 van het ontworpen besluit zouden kunnen vormen :

"Art. 2. De criteria voor duurzaam bosbeheer, bedoeld in artikel 41, tweede lid, van het decreet, worden vastgesteld in de bijlage bij dit besluit.

Art. 3. Het beheer van de openbare bossen en van de bossen gelegen in het VEN moet gebeuren met naleving van de criteria voor duurzaam bosbeheer.

Art. 4. De naleving van de criteria voor duurzaam bosbeheer gebeurt op een redelijke en bosbouwtechnisch verantwoorde wijze, zonder dat op elk ogenblik en op elke plaats in het bos aan elk van de criteria voldaan moet zijn.

Als voor het bos een beheersplan opgesteld moet worden, bevat het beheersplan de maatregelen die genomen worden ter naleving van de criteria voor duurzaam bosbeheer, op de wijze bedoeld in het eerste lid."

Voor artikel 5 van het ontwerp stelt de Raad de volgende tekst voor, welke artikel 5 of artikel 6 van het ontworpen besluit zou kunnen worden (naargelang het lot dat artikel 2 van het ontwerp zal ondergaan ⁽²⁾) :

⁽²⁾ Zie hierna, opmerking 9.

"Art. 5 (of 6). De beheerders van andere bossen dan die bedoeld in artikel 3 kunnen vrijwillig de criteria voor duurzaam bosbeheer toepassen.

Voor dergelijke toepassingen kunnen subsidies toegekend worden, overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van ... betreffende de subsidiëring van beheerders van openbare en privé-bossen ⁽³⁾.

(Eventueel aan te vullen met een bijkomend lid, overeenkomstig het tekstvoorstel in opmerking 9.2).".

Het eerste artikel 1 van het ontwerp kan als zodanig behouden blijven. Artikel 2 van het ontwerp, dat weggelaten zou kunnen worden of opgesplitst in een artikel 5 en in een derde lid van artikel 6 van het ontworpen besluit, wordt hierna besproken. Ook de bijlage wordt hierna besproken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef dienen de verwijzingen naar de artikelen 13 en 19bis van het bosdecreet te worden geschrapt, aangezien die artikelen geen rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit.

Aan dat lid moet daarentegen een verwijzing naar artikel 43, § 4, van het bosdecreet, vervangen bij het decreet van 18 mei 1999, worden toegevoegd. Dat artikel, dat de Vlaamse regering machtigt om o.m. de inhoud van het beheersplan te bepalen, kan immers mede als rechtsgrond van artikel 4 van het ontwerp beschouwd worden. Ook sommige criteria vermeld in de bijlage hebben specifiek betrekking op het beheersplan.

⁽³⁾ Ontworpen besluit, waarover de Raad van State heden advies 33.799/3 geeft.

6. Het vierde lid van de aanhef moet weggelaten worden. De MiNa-Raad heeft geen ander advies gegeven dan die vermeld in het derde lid, en niets wijst erop dat nog een bijkomend advies gevraagd zou worden.

7. Het ontwerp werd, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 6, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, besproken tijdens de vergadering van de Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu van 6 maart 2002. In de aanhef dient een (nieuw) zesde lid te worden opgenomen, waaruit blijkt dat die bijzondere wetsbepaling is nageleefd.

8. In het negende lid van de aanhef kan het nummer (33.797/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Tweede artikel 1

9. Het tweede artikel is per vergissing opnieuw "artikel 1" genoemd. Dit moet natuurlijk "artikel 2" worden. De andere artikelen moeten dienovereenkomstig vernummerd worden. In de tekstvoorstellen die hiervóór zijn gedaan en die hierna nog gedaan worden, is met de vernummering rekening gehouden.

Wat de inhoud zelf van het tweede artikel 1 betreft, wordt verwezen naar het tekstvoorstel voor een nieuw artikel 2 (zie opmerking 4).

Artikel 2

10. Volgens dit artikel geven de criteria voor duurzaam bosbeheer "nadere invulling" aan de betekenis van natuurgerichte bosbouw, bedoeld in de artikelen 25, § 1, 1°, en 28, § 2, 1°, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, en aan artikel 25, § 1, 5°, van hetzelfde decreet, voor wat de bossen betreft.

10.1. De draagwijdte van die bepaling blijkt niet voldoende duidelijk uit de tekst ervan.

Artikel 25, § 1, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 draagt aan de administratieve overheden op om de nodige maatregelen te nemen, elk binnen haar eigen bevoegdheden, om in GEN en in GENO de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen. Artikel 25, § 1, tweede lid, bepaalt dat deze maatregelen betrekking hebben op o.m. "het bevorderen van een natuurgerichte bosbouw en het instellen van bosreservaten, in overeenstemming met de bepalingen van het Bosdecreet" (1°) en "het recreatieve medegebruik" (5°).

Artikel 28, § 2, van het decreet bepaalt dat, in andere gebieden dan de groengebieden, de bosgebieden en de daarmee vergelijkbare bestemmingsgebieden, ten aanzien van de eigenaars en de grondgebruikers in beginsel slechts stimulerende maatregelen genomen kunnen worden. Die maatregelen kunnen o.m. strekken ter bevordering van "een natuurgerichte bosbouw en ecologisch verantwoorde bebossing, in overeenstemming met de bepalingen van het Bosdecreet".

Artikel 2 van het ontwerp lijkt enkel bedoeld te zijn om aan te geven dat de criteria voor duurzaam bosbeheer (mede) beschouwd kunnen worden als maatregelen waarvan sprake in de voornoemde bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997. Het is de Raad van State niet duidelijk wat de meerwaarde is van zulke, op het eerste gezicht louter declaratieve bepaling.

De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het niet zou volstaan om het bepaalde in artikel 2 om te vormen tot een overweging die in de aanhef verwerkt zou kunnen worden.

10.2. Mochten er redenen zijn om de bepalingen van artikel 2 in de tekst zelf van het ontwerp te behouden, dan zou dat artikel beter opgesplitst worden in twee artikelen : de bepalingen die betrekking hebben op artikel 25, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 zouden dan omgevormd kunnen worden tot een artikel 5, en de bepaling die betrekking heeft op artikel 28, § 2, van dat decreet zou omgevormd kunnen worden tot een derde lid van wat artikel 6 zou worden (volgens het tekstvoorstel in opmerking 4). Die twee nieuwe bepalingen zouden dan geredigeerd kunnen worden als volgt :

"Art. 5. Voor de bossen gelegen in het VEN gelden de criteria voor duurzaam bosbeheer als maatregelen ter bevordering van een natuurgerichte bosbouw, in de zin van artikel 25, § 1, tweede lid, 1°, van het decreet natuurbehoud, en ter bevordering van het recreatieve medegebruik in de bossen, als bedoeld in artikel 25, § 1, tweede lid, 5°, van hetzelfde decreet.",

en

"Art. 6. ...

...

De in het tweede lid bedoelde subsidies gelden als maatregelen ter bevordering van een natuurgerichte bosbouw en ecologisch verantwoorde bebossing, als bedoeld in artikel 28, § 2, 1°, van het decreet natuurbehoud."

Artikel 3

11. Er wordt verwezen naar de tekstvoorstellen voor de nieuwe artikelen 3 en 4, eerste lid (zie opmerking 4).

Zoals uit die tekstvoorstellen blijkt, is het niet nodig om de bepalingen te vermelden ter uitvoering waarvan de ontworpen bepaling wordt genomen.

Artikel 4

12. Er wordt verwezen naar het tekstvoorstel voor een nieuw artikel 4, tweede lid (zie opmerking 4).

.../...

Artikel 5

13. Er wordt verwezen naar het tekstvoorstel voor een nieuw artikel 5 of 6 (zie opmerking 4).

Ook hier blijkt uit dat tekstvoorstel dat het niet nodig is om de bepalingen te vermelden ter uitvoering waarvan de ontworpen bepaling wordt genomen.

Bijlage

14. Het verdient aanbeveling om de opsomming van de criteria te laten voorafgaan door een omschrijving van wat onder "principes", "criteria" en "indicatoren" wordt verstaan ⁽⁴⁾, waarbij o.m. uiteengezet zou worden in welke mate die onderscheiden regels bindend zijn voor de bosbeheerders voor wie de criteria voor duurzaam bosbeheer gelden (zie opmerking 3).

15. Het is de Raad van State niet duidelijk in hoeverre alle principes, criteria en indicatoren in redelijkheid gekwalificeerd kunnen worden als "criteria voor duurzaam bosbeheer", in de zin van artikel 41, tweede lid, van het bosdecreet.

Met verwijzing, bij wijze van voorbeeld, naar de criteria 1.2, 2.1.2, 2.3 en 2.4, heeft de Raad van State in dit verband uitleg gevraagd aan de gemachtigde van de regering. Deze heeft hierop de volgende toelichting verstrekt :

"Volgens recente internationale beleidsontwikkelingen wordt het begrip «duurzaam bosbeheer» heel breed geïnterpreteerd en gaat het in alle geval verder

⁽⁴⁾ In verband met de hierna te noemen "Pan-European Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management", gevoegd als bijlage 2 bij resolutie L2 van de Derde Ministeriële Conferentie over de bescherming van bossen in Europa (Lissabon, 2-4 juni 1998), wordt o.m. de volgende omschrijving gegeven : "Criteria characterise or define the essential elements or set of conditions or processes by which sustainable forest management may be assessed. The direction of change within each criterion is shown by periodically measured indicators" (voetnoot 2 bij de voornoemde bijlage 2). Zulke omschrijving kan de aanzet vormen voor een omschrijving die ook in de bijlage bij het ontworpen besluit zou moeten voorkomen.

dan alleen de bosbouwtechnische aspecten van het beheer van bossen. Duurzaam bosbeheer omvat in die brede betekenis ook de positionering van het bosbezit/bosbeheer in de maatschappij van vandaag en morgen en vereist ook een openheid van de bosbeheerder/boseigenaar naar de maatschappij. Daarom krijgen principes rond consultatie en participatie bijvoorbeeld de laatste jaren in de bospolitiek bijzonder veel aandacht (artikel 8 van de bijlage). De «duurzaamheid» slaat ook op het samenspel tussen wat gemeenzaam naar analogie met het begrip «duurzame ontwikkeling» de economische, sociale en ecologische dimensies worden genoemd. In die zin is het te verantwoorden dat een bosbeheerder en/of boseigenaar dient in te staan voor een passende vorming van zijn personeel of dat het personeel is uitgerust met de nodige veiligheidsvoorzieningen".

Het is ongetwijfeld de bedoeling van de decreetgever geweest om zich, wat de invoering van criteria voor duurzaam bosbeheer betreft (artikel 41 van het bosdecreet), te richten naar de internationale ontwikkelingen op dit gebied. Daarbij is i.h.b. oog gehad voor de "Pan-European Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management", aangenomen door de Derde Ministeriële Conferentie over de bescherming van bossen in Europa (Lissabon, 2-4 juni 1998) ⁽⁵⁾.

De in de bijlage bij het ontwerp opgenomen criteria stemmen niet overeen met de bedoelde "Guidelines" ⁽⁶⁾, maar lijken daardoor wel geïnspireerd te zijn.

In zoverre de ontworpen criteria inderdaad aansluiten bij de internationale ontwikkelingen op het domein van het duurzaam bosbeheer, is hun opname in het ontwerp verantwoord. De Raad van State beschikt echter niet over de feitelijke gegevens om de oorsprong van de ontworpen criteria te verifiëren.

16. Het is niet nodig de bepalingen van de bijlage op te nemen in artikelen. Het volstaat de principes, de criteria en de indicatoren als zodanig te vermelden.

17. Criterium 1.5 lijkt een nutteloze herhaling te vormen van hetgeen in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp is bepaald. Dat criterium kan dan ook beter weggelaten worden.

⁽⁵⁾ Toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot het decreet van 18 mei 1999 tot wijziging van het bosdecreet van 13 juni 1990, Parl. St., VI. Parl., 1998-99, nr. 1311-1, p. 10. De bedoelde "Guidelines", opgenomen als bijlage 2 bij de resolutie L2 van de Conferentie, zijn terug te vinden op de website van de "liaison unit" in Wenen van de Conferentie (<http://www.lu-vienna.at>).

⁽⁶⁾ Ze stemmen overigens evenmin overeen met de "Pan-European Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management", opgenomen als bijlage 1 bij de voornoemde resolutie L2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER