

Stellungnahme des Schweizerischen Forstvereins zum Entwurf vom 28. Juni 2005 für eine Teilrevision des Bundesgesetzes über den Wald (VE-WaG)

VORSTAND DES SCHWEIZERISCHEN FORSTVEREINS

Keywords: Forest legislation; forest policy; Switzerland. FDK 93 : (494)

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Schweizerische Forstverein (SFV) nimmt zur Vernehmlassungsvorlage Stellung, weil eine Waldgesetzrevision einen sinnvollen Abschluss des Waldprogrammes Schweiz (WAP-CH) und der lancierten breiten walddpolitischen Debatte darstellt. Eine Anpassung des Waldgesetzes an veränderte Rahmenbedingungen zum heutigen Zeitpunkt ist zweckmässig. Grundsätzlich wäre es aber aus Sicht vieler Vereinsmitglieder auch denkbar, in einem ersten Schritt die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) umzusetzen und erst in einem zweiten Schritt das Waldgesetz im Sinne der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage zu revidieren.

Der SFV ist von der Vernehmlassungsvorlage enttäuscht. Betreffend der im vierten Kapitel des Gesetzes vorzunehmenden Änderungen vertritt er nämlich grundsätzlich eine andere Auffassung. Und er ist der Meinung, dass die Vorlage ungenügend auf den seit dem Jahr 2000 geltenden Verfassungsartikel über den Wald und auf die im Zusammenhang mit dem NFA im Jahr 2004 vom Volk beschlossenen Verfassungsartikel abgestimmt ist. Schliesslich ist auch die Koordination zwischen der in der parlamentarischen Beratung stehenden NFA-Vorlage¹ und dem vorliegenden Entwurf unklar.

Die Stellungnahme des SFV beschränkt sich auf ausgewählte, dem SFV wichtig erscheinende Fragen. Diese Fragen, nachfolgend als Kernfragen bezeichnet, werden im zweiten Kapitel genauer behandelt. Einleitend weist der SFV auf vier allgemeine Anliegen hin.

Gewährleisten der Walderhaltung

Die langfristige Erhaltung der heutigen Waldflächenverteilung ist wichtig. Deshalb ist an einer klaren Walderhaltungspolitik festzuhalten und Art. 5 WaG ungeschmälert zu erhalten. Spielraum sehen wir bei neu einwachsenden Waldflächen. Der Wald muss jedoch weiterhin frei von Bauzonen bleiben. Damit soll verhindert werden, dass der Wald der Bodenspekulation preisgegeben wird.

Klare Verantwortlichkeiten bei Planung und Bewirtschaftung

Heute ist die Chance zu nutzen, mehr Klarheit bezüglich Verantwortung für Planung und Bewirtschaftung zu schaffen. Dabei ist immer zu differenzieren zwischen Vorschriften des Bundes an die Kantone und solchen an die Waldeigentümer. Bund und Kantone sollen eine naturnahe, nachhaltige und multifunktionale Entwicklung des Waldes anstreben; dabei können sie sich der ganzen Palette staatlicher Massnahmen bedienen, von Normen über fachliche Grundlagen, Aus- und Weiterbildung, Information, Kommunikation und Beratung bis hin zu gezielten finanziellen Anreizen. Setzt man nur auf eine Massnahme – zum Beispiel einen anspruchsvollen gesetzlichen Minimalstandard für die Waldbewirtschaftung – so vergibt man sich die Chance, die anderen Instrumente einzusetzen, und zwar auch dort, wo diese effizienter und erfolgversprechender wären. Zu diesen Instrumenten gehören beispielsweise gut ausgebildete, kompetente Forstfachleute, welche in der Lage sind, die Wald-

eigentümer zu beraten und sie beim Erreichen der waldbaulichen Ziele zu unterstützen; eine mit der Praxis in engem Kontakt stehende Forschung und Lehre auf allen Stufen der forstlichen Berufe sowie die Motivation der Waldeigentümer für eine multifunktionale, gezielt auf die örtlichen Ansprüche und Standortverhältnisse ausgerichtete Waldpflege.

Gute Rahmenbedingungen für eine eigenwirtschaftliche Holzproduktion

Unsere Vorgänger haben die teilweise geplünderten Wälder im letzten Jahrhundert erfolgreich wieder aufgebaut und dabei im europäischen Durchschnitt hohe Holzvorräte erreicht. Heute braucht der Schweizer Wald wieder eine Verjüngungskur. Dafür müssen vorab zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Rahmenbedingungen, welche eine nachhaltige, langfristig eigenwirtschaftliche Holznutzung fördern und motivierte Waldeigentümer, welche dank genügend grossem Entscheidungsspielraum und Anreizen Initiative und Ideen entwickeln, um ihre Wälder zu pflegen und zu bewirtschaften. Der SFV ist der Meinung, dass Gesetzesänderungen, wie es beispielsweise konkrete Bewirtschaftungsvorschriften darstellen würden, den Waldeigentümern keine neuen Lasten aufbürden dürfen.

Bevorzugen der föderalistischen Aufgabenteilung

Die Verhältnisse in den verschiedenen Landesteilen und Kantonen sind sehr unterschiedlich. Deshalb sollen überall dort, wo es möglich und zentralistische Lösungen nicht besser sind, die Kompetenzen umfassend den Kantonen übertragen werden. Der SFV ist überzeugt, dass mit föderalistischen Ansätzen mancher, heute unüberwindlich erscheinende Konflikt einvernehmlich gelöst werden kann. Dort wo der Bund die Kompetenzen in seiner Hand behält, soll er jedoch seine Führungsverantwortung uneingeschränkt wahrnehmen.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzeskapiteln

2.1 Allgemeine Bestimmungen; Schutz des Waldes vor Eingriffen; Schutz vor Naturereignissen (Art. 1 bis 19 WaG)

Position des SFV zu den Kernfragen

Wie soll die heutige Walderhaltungspolitik weiterentwickelt werden?

Der SFV hat bereits 2003 grundsätzliche Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Walderhaltungspolitik publiziert.² Er begrüsst, dass diese Vorschläge in der Vernehmlassungsvorlage teilweise aufgenommen wurden. Bei der Überprüfung der

¹ Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005. BBI 2005 6029 (E-WaG).

² SCHWEIZERISCHER FORSTVEREIN 2003: Überprüfung der schweizerischen Walderhaltungspolitik – Position des Schweizerischen Forstvereins. Schweiz. Z. Forstwes. 154, 1: 22–24

Walderhaltungspolitik sind die Zunahme der Waldfläche im Berggebiet und die Erhaltung der bereits bestehenden Wälder zu unterscheiden.

Der Druck auf das Waldareal hält unvermindert an, Siedlungen, Verkehrsträger und Tourismusorte nehmen ungebremst zu. Das Rodungsverbot (Art. 5) soll deshalb bestehen bleiben und dessen Handhabung nicht gelockert werden. Die Festlegung von Bauzonen im Wald soll wie bisher nur im Rodungsverfahren mit Ausnahmegewilligung möglich sein, wenn überwiegende Interessen für eine Zweckentfremdung von Waldareal geltend gemacht werden können. Erhebliche Mehrwerte sollen erfasst und für die qualitative Aufwertung des Waldes verwendet werden. Damit soll verhindert werden, dass der Wald der Bodenspekulation preisgegeben wird.

Ist der ausserhalb der Bauzone geltende dynamische Waldbegriff noch überall sinnvoll?

Neu einwachsende Waldflächen sollen nicht mehr automatisch geschützt werden. Der dynamische Waldbegriff, wonach natürlich einwachsender Wald ohne besondere Abgrenzung und ohne Beschluss dem Waldgesetz unterstellt und geschützt ist, entspricht nicht mehr den Bedürfnissen. Dieser Befund wurde in einer inzwischen publizierten Umfrage bei allen kantonalen Wald-, Raumplanungs- und Naturschutzämtern bestätigt.³ Mit dem Waldgesetz von 1991 wurde diese Dynamik bereits gegenüber Bauzonen aufgehoben. In einem angepassten Verfahren soll diese Lösung für das übrige Waldareal ermöglicht werden und zwar nicht nur in Gebieten mit erheblicher Waldflächenzunahme, sondern auch in anderen Gebieten, welche die Kantone bezeichnen können. Damit wird ein weiterer Schritt zur besseren Koordination der Walderhaltungspolitik mit der Raumordnung und zur Verbesserung der Rechtssicherheit gemacht. Deshalb ist Art. 10 Abs. 2 VE-WaG mit einer Bestimmung zu ergänzen, die den Kantonen die Möglichkeit gibt, auch in weiteren Gebieten ausserhalb Bauzonen feste Waldgrenzen zu bezeichnen. Der SFV weist daraufhin, dass auch der Bundesrat mit einer Erhöhung des notwendigen Bestockungsalters auf Einwuchsflächen zur Problemlösung beitragen kann (Art. 1 WaV).

2.2 Pflege und Nutzung des Waldes (Art. 20 bis 28 WaG)

Allgemeines

Der SFV erachtet den 1. Abschnitt «Bewirtschaftung des Waldes» des vierten Kapitels «Pflege und Nutzung des Waldes» als eines der zentralen Elemente der Teilrevision des WaG. Insbesondere unter Würdigung der prioritären Ziele des WAP-CH – Konzentration des Bundes auf Schutzwald und Biodiversität sowie Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft – ist dieser Abschnitt von besonderer Bedeutung, da hier bekanntlich die Rechte und Pflichten von Eigentümern, Kantonen und Bund bezüglich Bewirtschaftung des Waldes und forstlicher Planung festgelegt werden. Im Rahmen des WAP-CH hat sich der Bund zum Ziel gesetzt, die bestehenden Regulierungen hinsichtlich ihrer hemmenden Wirkungen sowie die Optimierung derselben zu überprüfen. Hemmende Wirkung entfalten aus unserer Sicht nicht nur Verbote und Gebote, sondern insbesondere auch nicht klar definierte Pflichten und Rechte der verschiedenen Akteure. Der SFV ist dezidiert der Auffassung, dass der vorgelegte Vernehmlassungsentwurf diesbezüglich die bestehenden Unklarheiten nicht aus dem Wege räumt und die beigelegten Erläuterungen zur Teilrevision zusätzliche Unklarheiten schaffen. Er schlägt deshalb vor, Art. 20 bis 23 WaG im Sinne der unten formulierten Kernfragen neu zu strukturieren:⁴

- Art. 20 Grundsätze der naturnahen und nachhaltigen Waldbewirtschaftung.
- Art. 21 Bewirtschaftungsvorschriften für die Waldeigentümer.
- Art. 22 Bewirtschaftungsvorschriften für die Kantone.
- Art. 23 Planungsvorschriften für die Kantone.

Der SFV weist ergänzend daraufhin, dass die Abstimmung zwischen Wald- und Raumplanungsgesetzgebung zum heutigen Zeitpunkt ungenügend ist. Obwohl das vierte Kapitel im Waldgesetz mit «Pflege und Nutzung» überschrieben ist, wird darin die Waldbewirtschaftung zur Bereitstellung von Nichtholz-Produkten kaum angesprochen und der Koordinationsbedarf mit der Raumplanung zu wenig deutlich aufgezeigt.

Position des SFV zu den Kernfragen

Gibt es für die Waldeigentümer eine Pflicht zur Bewirtschaftung des Waldes?

Gemäss heute gültigem WaG gibt es für die Waldeigentümer keine Bundespflicht zur Bewirtschaftung des Waldes (siehe zum Beispiel Art. 20 Abs. 3 WaG). Die Kantone ihrerseits haben jedoch sehr wohl die Möglichkeit, Waldbesitzer unter gewissen Voraussetzungen zur Bewirtschaftung ihres Waldes zu zwingen. Im Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision des WaG erfolgt keine Präzisierung betreffend Bewirtschaftungspflicht der Waldeigentümer. Aufgrund der eingangs formulierten Überlegungen ist aus unserer Sicht der Grundsatz, dass es keine allgemeine Bewirtschaftungspflicht für Waldeigentümer gibt, explizit in das teilrevidierte WaG aufzunehmen. In Anbetracht der traditionellen Rollenverteilung erachten wir es als sinnvoll, dass die Eigenständigkeit der Waldeigentümer betont und an deren Eigenverantwortung appelliert wird. Deshalb fordern wir, dass mit dem Rechtssatz «Die Bewirtschaftung des Waldes ist Sache der Eigentümerinnen und Eigentümer» explizit die Waldeigentümer auf ihre Verantwortung hingewiesen werden. Dieser Hinweis richtet sich nicht zuletzt an die Kantone, welche ebenfalls die Waldeigentümer von bestehenden Bewirtschaftungspflichten befreien sollen.

Welche Bewirtschaftungspflichten und -rechte haben die Kantone?

Mit Art. 20 Abs. 5 WaG respektive Abs. 3 VE-WaG werden die Kantone dazu verpflichtet, eine minimale Pflege in Schutzwäldern sicherzustellen. Der SFV begrüsst, dass diese Regelung im teilrevidierten Waldgesetz beibehalten wird und nach wie vor auf den Schutzwald beschränkt bleibt.

Sind neue Bewirtschaftungsvorschriften zu formulieren, welche der Waldeigentümer bei seinen Eingriffen im Wald beachten muss?

Wie bereits im WAP-CH richtigerweise festgestellt wurde, lässt der Begriff des «naturnahen Waldbaus» aus rechtlicher Sicht Interpretationsspielraum offen, weshalb die berechnete Erwartung der Waldbesitzenden und der Öffentlichkeit nach einer präziseren Umschreibung besteht. Aus diesem Grund hat der SFV bereits in seinem Positionspapier «Naturnaher Waldbau als gesetzlich verankerter Standard für die Waldbewirt-

³ BLOETZER, G. 2004: Walderhaltungspolitik – Entwicklung im Urteil der Fachleute. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern, Schriftenreihe Umwelt Nr. 364, 189 S.

⁴ Vorbehältlich der Abstimmung mit den neuen Verfassungsartikeln (vgl. Seite 1, 2. Abschnitt).

schaftung»⁵ verlangt, dass die Grundanforderungen an einen naturnahen Waldbau im Gesetz umschrieben werden sollen. Dies soll aus unserer Sicht mit allgemeinen Grundsätzen des naturnahen Waldbaus einerseits und konkreten Bewirtschaftungsvorschriften andererseits geschehen. Diese Bewirtschaftungsvorschriften, welche die Freiheiten der Waldeigentümer im negativen Sinne definieren bzw. die Grenzen des Erlaubten festlegen, dürfen nicht mit einer Definition des naturnahen Waldbaus verwechselt werden.

Wer soll Bewirtschaftungsvorschriften erlassen?

Der SFV ist der Auffassung, dass die Umschreibung des naturnahen Waldbaus mittels Grundsätzen und die Formulierung von konkreten Bewirtschaftungsvorschriften für die ganze Schweiz Gültigkeit haben sollen. Eine generelle Delegation ohne jegliche Leitplanken im Sinne des heutigen Gesetzes (Art. 20 Abs. 2) an die Kantone erachtet er als nicht mehr zweckmässig. Ebenso wenig unterstützt er eine Delegation an den Bundesrat, weil dadurch die ihm wichtig erscheinende Beständigkeit der Vorschriften nicht gegeben ist und zudem einzelne Bewirtschaftungsvorschriften bereits im Gesetz enthalten sind. Er schlägt deshalb vor, im Bundeswaldgesetz sowohl die Grundsätze des naturnahen Waldbaus zu umschreiben als auch konkrete Bewirtschaftungsvorschriften zu Handen der Waldeigentümer zu definieren.

Welche Bewirtschaftungsvorschriften sind zu erlassen?

Am Wald interessierte Organisationen haben in letzter Zeit verschiedentlich konkrete Bewirtschaftungsvorschriften formuliert und in die öffentliche Diskussion eingebracht. Der SFV ist der Auffassung, dass es möglich sein sollte, einen vernünftigen Kompromiss zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen im parlamentarischen Prozess auszuhandeln. Aus seiner Sicht sind Bewirtschaftungsvorschriften aus den vom SFV formulierten Grundsätzen des naturnahen Waldbaus abzuleiten (SFV, 2004). Der SFV ist bereit zu einem späteren Zeitpunkt aktiv bei der Formulierung von Bewirtschaftungsvorschriften mitzuarbeiten. Zum heutigen Zeitpunkt nimmt er konkret zu drei Fragen Stellung:

- **Holznutzungsbewilligung:** Der SFV (2004) wies darauf hin, dass eine Bewilligungspflicht für Holzschläge notwendig ist, um die öffentlichen Interessen sicherzustellen. Daher begrüsst er die Beibehaltung dieser Regelung im Rahmen der Teilrevision des WaG. Hingegen ist die in Art. 21 Abs. 1 VE-WaG vorgenommene Ergänzung, dass «eine Bewilligung erteilt wird, wenn durch die Holznutzung die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung nicht gefährdet wird», eher verwirrend als präzisierend. Die Erläuterungen zum vorgelegten Gesetzesentwurf verstärken diese neue Unklarheit zusätzlich. Der SFV ist der Auffassung, dass sich die heute praktizierte Regelung bewährt hat und so zu belassen ist. Es ist ihm weiter ein Anliegen, darauf aufmerksam zu machen, dass es Sache der Kantone ist, das Verfahren für die Erteilung der Holznutzungsbewilligung zu definieren.
- **Kahlschlagverbot:** Begründet wird die Lockerung des Kahlschlagverbotes in der Botschaft mit den Argumenten nach einer effizienten Waldbewirtschaftung und im Interesse der Biodiversität. Kahlschläge sind in unseren Verhältnissen in den seltensten Fällen wirtschaftlicher als andere Verjüngungsverfahren. Hinzu kommt, dass bereits heute schon Kahlschläge für besondere waldbauliche Massnahmen – wie beispielsweise zu Gunsten der Biodiversität – möglich sind. Wie in der Botschaft angemerkt wird, können in ökologisch empfindlichen Gebieten bereits Kahlschläge unter 2 Hektaren Schutzziele gefährden, weshalb dort von solchen abzusehen sei. Dieses Beispiel zeigt auf, dass eine Lockerung des geltenden Kahlschlagverbotes auch zusätz-

liche Unsicherheiten für die Waldbewirtschafter schaffen würde. Der SFV lehnt aus diesen Gründen eine Lockerung des Kahlschlagverbotes ab.

- **Wiederbestockung von Blössen:** Im Sinne der bisherigen Ausführungen – die Kantone stellen eine minimale Pflege der Schutzwälder sicher – ist Art. 23 WaG respektive VE-WaG überflüssig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Welche Planungspflichten und -rechte des Bundes sollen im Bundesgesetz über den Wald verankert werden?

Der Bund hat bis heute aufgrund des WaG weder Planungspflichten noch Planungsrechte. Dieser Grundsatz soll auch weiterhin gelten.

Welche Planungspflichten und -rechte der Kantone sollen im Bundesgesetz über den Wald verankert werden?

Gemäss heute geltendem Recht ist die forstliche Planung Sache der Kantone (Art. 20 Abs. 2 WaG). Mit Art. 20 Abs. 5 lit. a VE-WaG will der Bund in die Planungshoheit der Kantone eingreifen und neu diese zur überbetrieblichen Planung verpflichten. Ebenfalls will er die Kantone zur Ausscheidung von Waldreservaten und Schutzwäldern verpflichten. Der SFV ist der Auffassung, dass – im Sinne von Art. 75 BV – Planung Sache der Kantone ist und lehnt deshalb die vorgeschlagenen Neuerungen ab. Wie bis anhin soll der Bund die Kantone lediglich damit beauftragen, Planungsvorschriften zu erlassen. Die Kantone sind dann frei, ihr forstliches Planungskonzept selber zu definieren. Mit einer solchen Regelung bleibt der Bund selbstverständlich frei, als Grundlage für den Abschluss von Programmvereinbarungen (Art. 35 bis 38a E-WaG) bestimmte Planungsgrundlagen, erarbeitet nach Vorschriften des Bundes, einzuverlangen.

Welche Planungspflichten und -rechte haben die Eigentümer aufgrund des WaG?

Das heute gültige Bundeswaldgesetz wie auch die jetzt vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sehen keine explizite Planungspflicht für die Waldeigentümer vor. Der SFV ist mit diesem Grundsatz einverstanden.

2.3 Förderungsmassnahmen (Art. 29 bis 41a WaG)

Position des SFV zu den Kernfragen

Wird im Sinne von WAP-CH die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft verbessert?

Mit der im Zuge des NFA geplanten Einführung von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen werden gute Voraussetzungen geschaffen, dass künftig langfristige Nachteile von Förderbeiträgen vermindert werden. Auch die Konzentration des Bundes auf Schutzwald- und Biodiversitätsförderung wird für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft positive Folgen haben. Für den SFV ist jedoch zweifelhaft, ob mit diesen Schritten die im WAP-CH postulierte Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft tatsächlich erreicht werden kann. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass bei der Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in erster Linie die Waldeigentümer und die Kantone herausgefordert sind.

⁵ SCHWEIZERISCHER FORSTVEREIN 2004: Naturnaher Waldbau als gesetzlich verankerter Standard für die Waldbewirtschaftung: Position des Schweizerischen Forstvereins. Schweiz. Z. Forstwes. 155, 12: 555–557.

Wird im Sinne von WAP-CH die Wertschöpfungskette Holz gestärkt?

Der SFV hat in einem Positionspapier zur effizienten Holzketten-Stellung genommen. Er verweist darin auf die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten des Bundes, zeigt vier Politikschwerpunkte auf und lehnt die Schaffung von neuen Fördertatbeständen für die Holzindustrie ab. Deshalb unterstützt der SFV den vorliegenden Vernehmlassungsentwurf und hofft gleichzeitig, dass die im Rahmen der NFA-Vorlage vorgesehene Förderung für Holzwerbung und -absatz im Parlament befürwortet wird.⁶

Weitere Positionen des SFV

Der SFV unterstützt die übrigen vorgeschlagenen Gesetzesänderungen mit Ausnahme von Art. 29 Abs. 3 VE-WaG. Er plädiert für die Streichung von Absatz 3, weil die Reglementierung der praktischen Berufserfahrung für eine Tätigkeit im öffentlichen Forstdienst der Vision des SFV von einem durchlässigen, anpassungsfähigen, gegen aussen transparenten und marktfähigen Bildungssystem widerspricht.

Betreffend den in der NFA-Botschaft vorgeschlagenen Neuerungen begrüsst der SFV ausdrücklich die fortgeführte Unterstützung der Jungwaldpflege (Art. 38 Abs. 1 lit. b E-WaG), weil diese einen wichtigen Bestandteil des naturnahen Waldbaus bildet. Im Hinblick auf künftige parlamentarische Budgetdebatten weist er daraufhin, dass die heute vielerorts reich strukturierten, eine hohe Biodiversität aufweisenden Wälder der Schweiz Ergebnis jahrzehntelanger Bemühungen vieler Waldeigentümer sind. Es kann nicht überall davon ausgegangen werden, dass die Waldeigentümer die finanziellen Mittel,

welche für die Pflege von naturnah bewirtschafteten Wäldern notwendig sind, aus eigener Kraft aufbringen können.

2.4 Strafbestimmungen, Verfahren und Vollzug, Schlussbestimmungen (Art. 42 bis 57 WaG)

Der SFV unterstützt die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen. Er weist daraufhin, dass sich die bisherige territoriale Organisation der kantonalen Waldbehörden bewährt hat.

Zusammenfassung

Der Schweizerische Forstverein (SFV) erachtet eine Anpassung des Waldgesetzes an veränderte Rahmenbedingungen zum heutigen Zeitpunkt als zweckmässig. Grundsätzlich wäre es aber auch möglich, die Teilrevision um einige Jahre zu verschieben. Der SFV geht in seiner Stellungnahme auf Kernfragen der Gesetzesrevision ein und verzichtet auf detaillierte Kommentare zu einzelnen Gesetzesartikeln. Seine vier wichtigsten Anliegen sind Gewährleisten der Walderhaltung, klare Verantwortlichkeiten bei Planung und Bewirtschaftung, gute Rahmenbedingungen für eine eigenwirtschaftliche Holzproduktion und eine föderalistische Aufgabenteilung. Insbesondere betreffend der im Abschnitt «Bewirtschaftung des Waldes» vorzunehmenden Änderungen vertritt er grundsätzlich eine andere Auffassung als der Bundesrat.

⁶ Der SFV weist ergänzend daraufhin, dass mit dem Scheitern der neuen Regionalpolitik auch die Kantone aufgefordert sind, Massnahmen für die Verbesserung der Wertschöpfungskette Holz zu ergreifen.

Prise de position de la Société forestière suisse sur le projet du 28 juin 2005 de révision partielle de la Loi fédérale sur les forêts

COMITÉ DE LA SOCIÉTÉ FORESTIÈRE SUISSE⁷

1. Remarques générales

La Société forestière suisse (SFS) prend position sur le projet en consultation car une révision de la loi sur les forêts constitue la conclusion logique du Programme forestier suisse (PFS) et du large débat de politique forestière ainsi lancé. Une adaptation de la loi sur les forêts à de nouvelles conditions cadres est aujourd'hui nécessaire. Toutefois fondamentalement, du point de vue de nombreux membres, il était aussi pertinent de mettre en place la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), puis dans un deuxième temps de réviser la loi fédérale sur les forêts, ceci conformément au projet de révision en consultation.

La SFS est déçue par le projet de révision mis en consultation. Concernant les modifications proposées au chapitre 4, nous avons une opinion fondamentalement différente. Nous sommes d'avis que le projet s'affranchit trop légèrement du cadre constitutionnel donné par l'article sur la forêt en vigueur depuis 2000 et sur l'article concernant la RPT décidé par le peuple en 2004. Finalement, la coordination n'est pas claire entre les délibérations parlementaires sur le projet actuel de RPT⁸ et ce projet de révision.

Notre prise de position se concentre sur une sélection de questions particulièrement importantes pour la SFS. Ces questions, appelées ci-après «questions clés», sont développées plus précisément au chapitre 2. En introduction, la SFS attire l'attention sur les quatre objectifs généraux suivants:

Garantir la conservation des forêts

La conservation à long terme de la répartition actuelle de l'aire forestière est importante. C'est pourquoi une politique claire de conservation de l'aire forestière doit être maintenue et l'article 5 LFo doit être intégralement conservé. Nous voyons une marge de manœuvre pour les surfaces de forêt nouvellement colonisées. La forêt doit continuer à rester libre de zones

⁷ Traduction: Frédéric Schneider, Yves Kazemi, Pierre-François Raymond, Jean-Pierre Sorg.

⁸ Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 7 septembre 2005. FF 2005 5641.

à bâtir. De cette manière, il est possible d'éviter que la forêt soit soumise à la spéculation foncière.

Responsabilités claires dans la planification et la gestion

Aujourd'hui, il faut saisir la chance de mieux clarifier les responsabilités de la planification et de la gestion. A ce titre, il faut toujours différencier entre les prescriptions de la Confédération aux cantons et celles aux propriétaires forestiers. La Confédération et les cantons doivent viser un développement proche de la nature, durable et multifonctionnel de la forêt. A cet effet, toute la palette des mesures étatiques peut servir, depuis les normes professionnelles, la formation initiale et continue, l'information, la communication et le conseil jusqu'aux incitations financières ciblées. Si on ne cible que sur une mesure – par exemple la définition formelle de standards minimaux rigoureux pour la gestion forestière – on perd la chance d'utiliser les autres instruments là où ils seraient plus efficaces. Ces autres instruments concernent par exemple des professionnels de la forêt bien formés, compétents et en mesure de conseiller et de soutenir les propriétaires forestiers dans la réalisation de leurs objectifs sylvicoles; une recherche et un enseignement en étroite contact avec la pratique à tous les niveaux des métiers de la forêt; la motivation des propriétaires forestiers pour un entretien multifonctionnel des forêts orienté sur les exigences locales et les conditions de station.

Conditions cadres favorables à la production de bois indigène

Au siècle dernier, nos prédécesseurs ont reconstitué avec succès des forêts en partie pillées et ont atteint un matériel sur pied élevé, en comparaison européenne. Aujourd'hui, la forêt suisse a besoin d'une nouvelle cure de jouvence. A cet effet, deux conditions doivent être remplies: des conditions cadres qui favorisent à long terme une production de bois durable et indigène et des propriétaires motivés qui, grâce à une marge de décision suffisante et à des incitations, ont des idées et développent des initiatives pour entretenir et gérer leurs forêts. La SFS est d'avis que les modifications de la loi, comme par exemple la promulgation de prescriptions concrètes de gestion, ne devraient pas imposer de nouvelles charges aux propriétaires forestiers.

Favoriser une répartition fédéraliste des tâches

Les conditions dans les différentes parties du pays et les cantons sont très variables. C'est pourquoi, il faut partout où cela est possible et où les solutions centrales ne sont pas meilleures, déléguer entièrement les compétences aux cantons. La SFS est convaincue qu'avec des principes fédéralistes, certains des conflits aujourd'hui insurmontables pourront être résolus en commun accord. En revanche, là où la Confédération conserve des compétences, elle doit assumer sans restriction ses responsabilités de direction.

2. Remarques sur les différents chapitres de loi

2.1 Dispositions générales; Protection des forêts contre les atteintes de l'homme; Protection contre les catastrophes naturelles (art. 1 à 19 LFo)

Position de la SFS sur les questions clés

Comment la politique actuelle de conservation des forêts doit-elle évoluer?

En 2003, la SFS a publié des propositions de fond pour le développement de la politique de conservation des forêts.⁹ Elle salue le fait que ses propositions ont été en partie retenues

dans le projet en consultation. Dans l'évaluation de la politique de conservation des forêts, il convient de distinguer entre l'augmentation de la surface forestière dans les régions de montagne et la conservation des forêts existantes.

La pression qui s'exerce sur l'aire forestière n'a pas diminué; les agglomérations, les installations de transport et les sites touristiques sont en constante expansion. L'interdiction de défricher (article 5) doit de ce fait être intégralement conservée et sa mise en œuvre ne doit pas être assouplie. Comme jusqu'ici, la délimitation de zones constructibles en forêt ne doit être rendue possible que dans le cadre d'une procédure de défrichement avec dérogation et seulement si des intérêts publics supérieurs peuvent être invoqués pour justifier un changement de nature de l'aire forestière. Des valeurs ajoutées considérables doivent être prélevées et réemployées pour l'amélioration qualitative de la forêt. On doit ainsi éviter de donner un prix à la spéculation foncière en forêt.

La définition dynamique de la forêt hors des zones à bâtir est-elle encore opportune partout?

Les nouvelles emprises de forêt ne doivent plus être automatiquement protégées. La définition dynamique de la forêt, selon laquelle l'extension naturelle de la forêt est assujettie et protégée par la législation sur les forêts sans délimitation particulière et sans décision ne correspond plus aux besoins. Cette constatation a été confirmée par un questionnaire – publié entre temps – envoyé à toutes les administrations cantonales des forêts, de la nature et de l'aménagement du territoire.¹⁰ Avec la loi sur les forêts de 1991, cette dynamique a été écartée dans les zones constructibles. Dans le cadre d'une procédure adaptée, cette solution doit être rendue possible dans le reste de l'aire forestière, et ceci non seulement dans les régions avec un fort accroissement de la surface forestière mais aussi dans d'autres régions que les cantons peuvent définir. Grâce à cela, un nouveau pas sera franchi vers une meilleure coordination de la politique de conservation des forêts et de la politique de l'aménagement du territoire et vers l'amélioration de la garantie du droit. C'est pourquoi, l'article 10 al. 2 du projet de révision doit être complété par une mention donnant aux cantons la possibilité d'établir des constatations de la nature forestière aussi hors des zones à bâtir. Nous rappelons encore que le Conseil fédéral peut contribuer à apporter une solution à cette problématique avec l'élévation de l'âge minimal des peuplements pour les surfaces nouvellement conquises par la forêt.

2.2 Entretien et exploitation des forêts (art. 20 à 28 LFo)

Généralités

La SFS estime que la 1ère section «Gestion des forêts» du chapitre 4 «Entretien et exploitation des forêts» est un élément essentiel de la présente révision. Ceci en particulier au vu des priorités fixées dans le PFS où la Confédération désire se concentrer sur les forêts protectrices, la biodiversité et l'efficacité de l'économie forestière. Cette section est donc particulièrement importante puisqu'on y définit les droits et obligations des propriétaires, des cantons et de la Confédération, notamment en ce qui concerne la gestion des forêts et la planification forestière. Dans son PFS, la Confédération s'est fixée

⁹ SCHWEIZERISCHER FORSTVEREIN 2003: Réexamen de la politique de conservation des forêts – Position de la Société forestière suisse. Journal forestier suisse 154, 1: 24.

¹⁰ BLOETZER, G. 2004: Walderhaltungspolitik – Entwicklung im Urteil der Fachleute. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern, Schriftenreihe Umwelt Nr. 364, 189 S.

comme objectif d'examiner la réglementation en vigueur pour en réduire les effets négatifs sur la rentabilité. A notre point de vue, les effets négatifs ne sont pas constitués uniquement d'interdictions ou d'ordres mais aussi d'une répartition confuse des obligations et des droits entre les différents acteurs. La SFS estime que le projet de révision déposé ne clarifie pas la situation mais au contraire la rend encore plus confuse, ce qui est confirmé par la lecture du rapport explicatif. En se référant aux questions clés définies ci-après, nous proposons une restructuration des articles 20 à 23 de la LFo:¹¹

- Art. 20 Principes d'une gestion durable et proche de la nature.
- Art. 21 Directives d'exploitation pour les propriétaires forestiers.
- Art. 22 Directives d'exploitation pour les cantons.
- Art. 23 Directives de planification pour les cantons.

Nous précisons que l'harmonisation entre la législation forestière et la législation sur l'aménagement du territoire est actuellement insatisfaisante. Bien que le chapitre 4 de la loi forestière soit intitulé «Entretien et exploitation», la gestion forestière n'y est pas sollicitée pour la fourniture de produits non ligneux et les besoins de coordination avec l'aménagement du territoire trop peu mis en évidence.

Position de la SFS concernant les questions clés

Les propriétaires forestiers sont-ils soumis à une obligation d'exploitation?

Selon la loi en vigueur, il n'y a pas pour le propriétaire forestier une obligation d'exploitation au plan fédéral (voir par exemple art. 20 al. 3 LFo). Par contre, les cantons peuvent rendre l'exploitation obligatoire sous certaines conditions. Le projet de révision ne contient pas de précisions à ce sujet. En fonction de nos réflexions précédentes, nous estimons qu'il faut inscrire dans la loi, de manière explicite, qu'il n'existe pas d'obligation d'exploitation pour le propriétaire forestier. Au vu de la répartition traditionnelle des rôles, nous estimons normal que l'autonomie du propriétaire forestier soit reconnue, faisant ainsi appel à sa responsabilité. C'est pourquoi, nous soutenons qu'en précisant que «l'exploitation des forêts est l'affaire des propriétaires forestiers», nous les rendons attentifs à leur responsabilité. Ce principe s'adresse notamment aux cantons qui devraient eux aussi libérer les propriétaires forestiers des obligations de gestion existantes.

De quelles obligations et de quels droits d'exploitation les cantons disposent-ils?

L'article 20 al. 5 LFo respectivement al. 3 du projet de révision prévoient l'obligation d'assurer des soins minimaux aux forêts protectrices. La SFS se réjouit du fait que cette disposition ait été maintenue comme auparavant et ciblée uniquement sur les forêts protectrices.

De nouvelles directives d'exploitation doivent-elles être formulées à l'intention des propriétaires pour les interventions en forêt?

Comme il a été justement reconnu dans le PFS, la définition de la notion de «sylviculture proche de la nature» laisse une certaine marge d'interprétation juridique. C'est pourquoi, les propriétaires ainsi que le public peuvent légitimement prétendre à une précision de cette notion. Sur cette base, la SFS demande dans sa prise de position «Ancrage légal du concept de sylviculture proche de la nature, standard de la gestion des forêts»¹² que les exigences de base d'une sylviculture proche de la nature soient décrites dans la loi. A notre avis, la formulation légale devrait comporter, d'une part des principes gé-

néraux, d'autre part des directives concrètes de gestion. Ces prescriptions de gestion, qui restreignent la liberté d'action du propriétaire ou qui, en corollaire, délimitent le champ de ce qui est autorisé, ne doivent pas être confondues avec la définition de la sylviculture proche de la nature.

Par qui les prescriptions de gestion doivent-elles être promulguées?

La SFS estime que la description de la sylviculture proche de la nature passe par des principes généraux et des prescriptions de gestion concrètes valables pour toute la Suisse. Une délégation générale aux cantons, sans cadre défini, comme le prévoit le droit en vigueur (art. 20 al. 2) n'est plus adéquate. La SFS est tout aussi défavorable à l'octroi d'un blanc-seing au Conseil fédéral car la nécessaire permanence du droit ne serait pas garantie et qu'en outre certaines prescriptions concrètes figurent déjà dans la loi. Elle propose donc de décrire dans la loi les principes d'une sylviculture proche de la nature ainsi que de définir des prescriptions concrètes de gestion à l'attention des propriétaires.

Quelles prescriptions de gestion doivent-elles être promulguées?

Les différentes organisations intéressées par la forêt ont proposé des directives de gestion concrètes dans le cadre du débat public. La SFS est d'avis qu'il est possible, dans le cadre d'un processus parlementaire, de trouver un compromis raisonnable satisfaisant les exigences des différents milieux. De notre point de vue, ces prescriptions ne devraient pas entraîner de nouvelles charges pour les propriétaires forestiers. Elles devraient s'inspirer de notre prise de position sur les principes d'une sylviculture proche de la nature de 2004. La SFS est prête à participer de manière active, en temps opportun, à la rédaction des principes de gestion. Pour l'heure, elle prend position au sujet de trois éléments du projet de révision.

- Autorisations de coupe: La SFS (2004) estime qu'une autorisation de coupe est nécessaire afin d'assurer l'intérêt public. Elle se réjouit du fait que cette disposition a été maintenue dans le projet de révision. Toutefois, la précision apportée à l'art. 21 al. 1 du projet de révision («L'autorisation est accordée si l'exploitation du bois ne compromet pas la gestion durable») n'apporte pas plus de clarté mais augmente la confusion. Le rapport explicatif du projet de révision renforce encore cette impression. La SFS estime que la pratique actuelle a fait ses preuves et doit être maintenue en l'état. En outre, nous rendons attentifs au fait que la procédure d'octroi des autorisations de coupe relève de la compétence cantonale.
- Interdiction des coupes rases: L'assouplissement de l'interdiction de la coupe rase est justifiée dans le rapport explicatif par des arguments relevant de l'efficacité de la gestion forestière et de la promotion de la biodiversité. La coupe rase, selon notre expérience, est rarement plus économique que le processus de rajeunissement naturel. De plus, cette pratique est actuellement acceptée dans le cadre de travaux sylvicoles spéciaux, par exemple en faveur de la biodiversité. Comme le mentionne le rapport, les coupes rases, même de moins de 2 ha, peuvent compromettre des objectifs de protection de la nature dans des zones écolo-

¹¹ Sous réserve de l'harmonisation en relation avec les nouveaux articles constitutionnels (voir page 4, 2^{ème} paragraphe).

¹² SCHWEIZERISCHER FORSTVEREIN 2004: Naturnaher Waldbau als gesetzlich verankerter Standard für die Waldbewirtschaftung: Position des Schweizerischen Forstvereins (Ancrage légal du concept de sylviculture proche de la nature, standard de la gestion des forêts. Position de la SFS). Schweiz. Z. Forstwes. 155, 12: 555-557.

giquement sensibles. Dans de tels cas, il faut renoncer à la coupe rase. Cet exemple démontre que l'assouplissement de l'interdiction de la coupe rase actuellement en vigueur augmenterait l'insécurité des propriétaires. Sur la base de ces considérations, nous proposons de rejeter tout assouplissement de l'interdiction de la coupe rase.

- Reboisement des espaces vides: Au sens des dispositions actuellement en vigueur – les cantons doivent garantir des soins minimaux dans les forêts protectrices – l'article 23 de la loi sur les forêts et du projet de révision est superflu. Nous proposons donc de le supprimer.

Quelles obligations et quels droits la loi fédérale sur les forêts doit-elle conférer à la Confédération en matière de planification?

Actuellement et sur la base de la LFo, la Confédération n'a pas d'obligation ni de droit en matière de planification. A l'avenir, ce principe devrait conserver sa validité.

Quelles obligations et quels droits la loi fédérale sur les forêts doit-elle conférer aux cantons en matière de planification?

Selon le droit actuel, la planification forestière relève de la compétence des cantons (art. 20 al. 2 LFo). Dans l'article 20 al. 5a du projet en consultation, la Confédération prétend intervenir dans la souveraineté des cantons en matière de planification et les contraindre à l'avenir à mettre sur pied des planifications régionales. Elle veut également contraindre les cantons à délimiter des réserves forestières et des forêts protectrices. La SFS défend l'opinion selon laquelle au sens de l'art. 75 Cst., la planification forestière est de la compétence cantonale; par conséquent, elle s'oppose à l'innovation proposée. Comme jusqu'à présent, la Confédération doit simplement charger les cantons d'édicter des prescriptions d'aménagement et de planification. Les cantons ont la liberté de définir leur propre concept de planification forestière. Ce type de disposition n'empêchera évidemment en rien la Confédération d'exiger des bases de planification précises, préparées selon ses instructions, lors de l'établissement de conventions-programmes (art. 35 à 38a du projet de révision).

De quelles obligations et de quels droits en matière de planification les propriétaires forestiers disposent-ils sur la base de la LFo?

La loi fédérale sur les forêts, ainsi que la proposition de révision établie par le Conseil fédéral, ne prévoient aucune obligation de planification pour le propriétaire forestier. La SFS approuve ce principe.

2.3 Mesures d'encouragement (art. 29 à 41a LFo)

Position de la SFS sur les questions clés

Les performances économiques du secteur forestier seront-elles améliorées au sens du PFS?

Par l'introduction prévue des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons en application de la RPT, des conditions favorables seront créées pour atténuer les inconvénients à long terme des subventions. La concentration des mesures d'encouragement fédérales sur les forêts de protection ainsi que la biodiversité aura des conséquences positives sur les performances économiques du secteur forestier. Néanmoins, la SFS met en doute l'effet de ces mesures sur l'amélioration des performances économiques du secteur forestier telle qu'elle est postulée dans le PFS. En premier lieu, ce sont bien les propriétaires forestiers et les cantons qui sont mis au défi d'améliorer leurs performances économiques.

La filière du bois est-elle renforcée au sens des objectifs du PFS?

La SFS a publié sa position en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité de la filière bois, mettant en exergue la faible marge d'intervention de la Confédération, proposant quatre priorités politiques et déconseillant la mise en place de nouvelles subventions destinées à l'industrie du bois. C'est pourquoi la SFS appuie la proposition de révision de la loi et souhaite que le soutien à la publicité en faveur du bois et à la promotion de débouchés pour le bois sera approuvé par le Parlement dans le cadre du projet de RPT.¹³

Autres prises de position de la SFS

La SFS soutient les autres modifications légales proposées à l'exception de l'art. 29 al. 3 du projet de révision. Elle demande de biffer cet alinéa car la réglementation de l'expérience professionnelle pratique nécessaire à l'exercice d'une activité dans le service forestier public ne correspond pas à sa conception d'un système de formation perméable, adaptable, transparent et conforme au marché.

En ce qui concerne les innovations prévues dans le message sur la RPT, la SFS se félicite de la poursuite du soutien apporté à l'entretien des jeunes forêts (art. 38 al. 1 lit. b projet-LFo), parce qu'il s'agit-là d'un élément important de la sylviculture proche de la nature. En prévision des débats parlementaires sur le budget, nous rappelons que si, en Suisse, les massifs forestiers bien structurés et riches d'une grande biodiversité sont largement répandus, on le doit aux efforts consentis pendant des décennies par de nombreux propriétaires forestiers. On ne peut toutefois postuler que les propriétaires forestiers seront généralement en mesure d'assurer par leurs propres moyens l'entretien de forêts proches de la nature.

2.4 Dispositions pénales, procédure et exécution, dispositions finales (art. 42 à 57 LFo)

La SFS soutient les modifications proposées. Nous rappelons que jusqu'à présent, l'organisation territoriale des services forestiers cantonaux a fait ses preuves.

Résumé

La Société forestière suisse (SFS) estime qu'une adaptation de la loi sur les forêts aux changements des conditions cadres est opportune. Toutefois, elle est déçue par le projet mis en consultation. En principe suite au processus de la RPT en cours, on pourrait aussi envisager un report de quelques années de la révision partielle. Dans sa prise de position, la SFS aborde les questions essentielles de la révision et renonce à un commentaire détaillé des articles. Les quatre revendications principales de la SFS portent sur la garantie de la conservation des forêts, la définition de responsabilités claires quant à la planification et à la gestion, de bonnes conditions cadres pour la production indigène de bois et une répartition fédéraliste des tâches. La position de la SFS diffère fondamentalement de celle du Conseil fédéral, notamment en ce qui concerne les modifications à apporter dans la section «gestion des forêts».

Traduction: CLAUDE GASSMANN

¹³ Au surplus, la SFS indique qu'en raison de l'échec de la nouvelle politique régionale, les cantons sont également incités à prendre des mesures pour l'amélioration de la filière du bois.