

De Natuurschoonwet 1928 en de wijziging hiervan, alsmede van de Wet op de Vermogensbelasting 1964

L. C. Smit

De huidige wet

Bijna zestig jaar functioneert de Natuurschoonwet 1928 en, op enkele kleinigheden na, doeltreffend en voor de landgoedeigenaar praktisch uitvoerbaar. Als deze wet of een vergelijkbare wet er niet was geweest, dan waren er nu vrijwel geen particulieren landgoederen van enige omvang en betekenis meer geweest. Dat zou een verarming betekend hebben, omdat de variatie in ons landgoed-landschap ontstaat door een persoonlijke visie op of de aanpak van dat landschap. De verrassingselementen in het landschap zijn voor een belangrijk deel het gevolg van de individuele vindingrijkheid van de landgoedeigenaar.

Waarom zouden de particuliere landgoederen vrijwel verdwenen zijn? De Memorie van Toelichting zegt het in 1928 al: "In den laatsten tijd wordt zoozeer de aandacht gevestigd op de drukkende belastingen voor de eigenaren van landgoederen, dat het den schijn krijgt, dat die belastingen de hoofdoorzaak zijn van het verdwijnen van natuurschoon". Als er vooral bij de heffing van successierechten geen drastische verlaging had plaatsgevonden binnen het kader van de Natuurschoonwet, was alleen deze heffing al de nekslag voor het voortbestaan geweest.

De Natuurschoonwet voorziet in een reductie bij een verkrijging in de zin van Successiewet 1956, te weten op recht van successie, recht van overgang of recht van schenking, daarnaast op de vermogensbelasting en de onroerend-goedbelasting, voor zover dit laatste betreft die onroerende goederen, die tot woning dienen en deel uitmaken van een Natuurschoonwet-landgoed. Voorts kan krachtens de Natuurschoonwet vrijstelling verkregen worden van overdrachtsbelasting en kapitaalsbelasting bij inbreng van het landgoed in binnen het Rijk gevestigde rechtspersonen. De Natuurschoonwet kent een bijzondere vorm van vennootschappen, namelijk de landgoedvennootschappen, zijnde vennootschappen die hoofdzakelijk de instandhouding van één of meer landgoederen ten doel hebben. Gebruikmaking van deze rechtspersoon is een zeer praktische manier om familiebezit op zodanige wijze bij elkaar te houden, dat de financiële binding tussen mede-eigenaren en landgoed in stand blijft.

Voor deelgerechtigden in onverdeelde boedels, die aan den lijve ondervinden, dat omtrent deze boedel geen beslissing kan worden genomen, mits alle, maar dan ook alle deelgerechtigden hiermede instemmen, is deze vorm van rechtspersoon een uitkomst.

De eigenaren behouden hun financiële belang bij het landgoed, maar voor beslissingen betreffende het bezit hoeft niet meer een absolute eenstemmigheid onder alle deelgerechtigden te bestaan, maar kan onder waarborgen worden beslist bij meerderheid van stemmen. De verrekening van baten en lasten met de aandeelhouders geschiedt door uitkering van dividend.

In tegenstelling tot andere vennootschappen is een landgoed-vennootschap fiscaal transparant, dat wil zeggen, er wordt geen vennootschapsbelasting geheven, maar de aandeelhouders worden aangeslagen in de inkomsten- en vermogensbelasting op de wijze, alsof zij gezamenlijk eigenaren zijn van een onverdeeld landgoed.

Welke tegenprestatie moet voor deze fiscale voordelen geleverd worden? De eigenaar moet zorgen, dat het landgoed voldoet aan de omschrijving in artikel 1 van de wet, namelijk dat het betreft geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezette terreinen – daaronder begrepen die, waarop een buitenplaats voorkomt – voorzover het blijven voortbestaan van die terreinen in de bestaande toestand voor het behoud van het natuurschoon wenselijk wordt geacht. Hij moet op zich nemen de verplichting om die goederen gedurende een tijdvak van 25 jaar als zodanig in stand te houden en geen opgaand hout te vellen, anders dan volgens de regelen van normaal bosbeheer noodzakelijk of gebruikelijk is.

Welke bestanddelen van het landgoed verder onder de beschrijving als bedoeld in artikel 1 van de wet vallen, zegt de aanschrijving van de Minister van Financiën van 4 februari 1929, welke luidt: "Of niet met bossen of andere houtopstanden bezette terreinen, toebehoorende aan den eigenaar van een buitenplaats of bosch, begrepen kunnen worden onder een landgoed welks voortbestaan in den bestaanden toestand voor het behoud van het natuurschoon wenschelijk moet worden geacht, hangt af van de vraag of die terreinen met de buitenplaats of het bosch een bijbehorend

complex vormen. Ook boerderijen tot het landgoed behorende en de daarbij in gebruik zijnde bouw- en weilanden zullen derhalve onder de Natuurschoonwet gerangschikt kunnen worden, voorzover die gronden met het landgoed één geheel uitmaken, welkes instandhouding als zoodanig in het belang is van het behoud van natuurschoon. Ook de boswachters-, koetsiers- en tuinmanswoningen e.d. welke zich op het landgoed bevinden zullen in den regel kunnen worden aangemerkt als bij het landgoed behorende”.

Let wel op: het al of niet voorkomen van voldoende houtopstanden is bepalend bij de beoordeling of er sprake is van een landgoed als bedoeld in artikel 1 van de wet. Wie velst het oordeel of hier geheel of gedeeltelijk van zo'n landgoed sprake is? Voor 1947 was het oordeel van de Boschraad, een College van deskundigen, ingesteld krachtens de Boschwet 1922, maar of meer een voorloper van de huidige Bosbouwvoorlichtingsraad, hiervoor bepalend. Uiteraard waren de betreffende Ministeries, tegenwoordig het Ministerie van Landbouw en Visserij en het Ministerie van Financiën, verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet.

Na opheffing van de Boschraad vellen de ambtenaren van het Ministerie van Landbouw en Visserij en van het Ministerie van Financiën het oordeel, of er sprake is van een landgoed als bedoeld in artikel 1 van de Wet.

Tot voor kort werkte dit bevredigend en tot heden is de overlegsituatie met de ambtenaren van Landbouw en Visserij, die immers de deskundige tak bij de beoordeling vormen, goed. Het blijkt echter, dat sommige inspecteurs van Successie en Registratie zich meermaalen niet conformeren met het deskundigenadvies van Landbouw en Visserij. Inspecteurs van Belastingen zijn autonoom en kunnen zich een eigen visie vormen over het al dan niet aanwezig zijn van de vereisten krachtens de wet voor gehele of gedeeltelijke rangschikking.

Een andere kwestie, waarbij de Inspecteur van Successie en Registratie terecht een beslissende stem heeft, is de bepaling van de verkoopwaarde van het landgoed, enerzijds de waarde zonder de waardedrukkende invloed van de Natuurschoonwet en anderzijds de bijzondere verkoopwaarde, bestemmingswaarde genoemd, als gevolg van de rangschikking. Ook hier komen tussen onderscheiden inspecties grote verschillen voor. Vooral de bestemmingswaarde vormt een punt van discussie, omdat dit een theoretisch begrip is, dat alleen bij fiscale zaken aan de orde komt. Immers, bij de onderhandelingen omtrent de verkoop van een landgoed wordt nooit vastgesteld, tot welke exacte prijsverlaging de rangschikking onder de Natuurschoonwet aanleiding geeft. Deze bestemmingswaarde, variërende van 65 tot 90%, wordt tegenwoordig gemiddeld op 80% van de verkoopwaarde zonder

rangschikking gesteld. Naar het bedrag van deze bestemmingswaarde worden te heffen rechten en belastingen vastgesteld. Hiervan wordt $\frac{2}{3}$ gedeelte voor niet-opengestelde en $\frac{1}{4}$ gedeelte voor opengestelde landgoederen ingevorderd.

De huidige wet is een korte wet, tellende vijftien artikelen, met een grote ruimte voor interpretatie naar omstandigheden. Deze functioneert vanuit het standpunt van de landgoedeigenaar goed en bevredigt het rechtsgevoel. Zaken die niet in de wet zijn opgenomen, maar bepalend voor het natuurschoon kunnen zijn, zoals bebouwing en ontsluiting, worden in de praktijk in goed overleg geregeld.

De voorgestelde wetswijziging

Op 20 oktober 1980 aanvaardde de Tweede Kamer de motie van de leden Porthoine en Van Muiden inzake de fiscale behandeling krachtens de onder de Natuurschoonwet 1928 gerangschikte landgoederen. Bij deze motie, welke werd ingediend bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Vermogensbelasting 1964 en het wetsontwerp tot wijziging van de Successiewet 1956 en van enige andere wetten, werd de Regering in overweging gegeven om de in de Natuurschoonwet 1928 en de in de Wet op de Vermogensbelasting 1964 voorkomende factoren van $\frac{2}{3}$ voor niet-opengestelde landgoederen en $\frac{1}{4}$ voor opengestelde landgoederen te wijzigen in respectievelijk $\frac{1}{6}$ en $\frac{1}{16}$.

Bij de Regeringsverklaring van 22 november 1982 is medegedeeld, dat een onderzoek gaande was naar de mogelijkheden om verdergaande faciliteiten in het kader van de Natuurschoonwet 1928 te koppelen aan nadere voorwaarden voor de instandhouding van Natuurschoonwet-landgoederen. In 1984 kwam het voorstel tot wijziging van de wet.

Dit voorstel behelst in grote trekken:

- Verruiming van de fiscale faciliteiten, te weten: bovengenoemde factoren van $\frac{2}{3}$ voor niet-opengestelde landgoederen en $\frac{1}{4}$ voor opengestelde landgoederen worden gewijzigd in respectievelijk $\frac{1}{2}$ en nihil.
- Voorwaarden van rangschikking: deze worden opnieuw geformuleerd, waarbij het in artikel 1 genoemde begrip “behoud van het natuurschoon” wordt uitgebreid met de begrippen “behoud van natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische betekenis”. Er worden duidelijk criteria gesteld, waaraan een landgoed moet voldoen voor rangschikking, zoals minimum oppervlakte, het aandeel hierin aan houtopstanden en het aandeel hierin aan landbouwgrond. De invloed van de aanwezigheid van recreatie-accommodaties en andere niet tot het eigenlijke landgoed behorende bestanddelen.
- De bestaande meldingsplicht met betrekking tot

voorgenomen vellingen van houtopstanden wordt uitgebreid met een meldingsplicht voor alle andere voorgenomen handelingen, die het natuurschoon, danwel de natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische betekenis kunnen aantasten, welke handelingen dan ook.

– Het sanctiesysteem, leidende tot onttrekking aan de rangschikking onder de natuurschoonwet met alle consequenties van dien, zal nader gedifferentieerd worden naar de mate van de ernst van de strijdige handeling.

Het beleid tot onttrekking aan de rangschikking zal verscherpt worden in geval van vervreemding van gedeelten van het Natuurschoonwet-landgoed. Vond tot heden geen navordering van rechten plaats, indien bij eigendomsoverdracht van onroerend goed van ondergeschikte betekenis de koper de verplichting op zich nam om het gekochte te beheren, alsof het onderdeel uitmaakte van een Natuurschoonwet-landgoed, volgens de wijziging dient de koper het gekochte opnieuw te rangschikken, al of niet samen met verkoper of derden.

– De mogelijkheid wordt geopend tot het gezamenlijk rangschikken van twee of meer bezittingen, die elk afzonderlijk niet aan criteria voldoen.

– Er wordt ingevoerd de verplichting om bij een nieuwe aanvraag tot rangschikking over te leggen een beschrijving van de bestaande toestand van het onroerend goed, een kaart waarop die toestand is aangegeven, alsmede een korte schets van de historische ontwikkeling.

– Alle huidige rangschikkingen vervallen 5 jaren na het tijdstip van de in werking treding van de wetswijziging. Een verzoek om het landgoed ook na het vervallen te blijven aanmerken als Natuurschoonwet-landgoed moet binnen 2 jaren na de in werking treding van deze wetswijziging ingediend worden bij de Minister van Landbouw en Visserij.

Het Bestuur van de Koninklijke Nederlandse Bosbouwvereniging is van mening, dat de ratio van de motie Portheine en Van Muiden is, dat de financiële belemmeringen voor het voortbestaan van het particuliere landgoed weggenomen dienen te worden, meer niet. Er bestaat geen reden, om juist ter gelegenheid van deze tariefswijziging nieuwe criteria voor de rangschikking voor te stellen.

Het voortbestaan van het particuliere landgoed is afhankelijk van de financiële mogelijkheden, die het bos biedt. De bosbouw is tot heden, inclusief de Rijksbijdrage, gemiddeld verliesgevend en wordt in stand gehouden door voortdurende financiële injecties uit overige vermogensbestanddelen van de eigenaar. Fiscale verplichtingen, in het bijzonder bij successie, bedreigen in ernstige mate het voortbestaan van het integrale landgoed en zijn in veel gevallen de aanleiding tot ver-

snippering of overdracht aan instanties, die hiervoor een beroep op de overheidsmiddelen doen. Zodoende vormt de heffing van belastingen en rechten een reden tot verdere onttrekking van particulier vermogen aan het bos.

Niet-fiscale wijzigingen dienen aan de orde te worden gesteld bij een nu reeds aangekondigde latere algehele herziening om redenen van technische en systematische aard. Zo'n algehele herziening biedt de juiste gelegenheid om het functioneren van de wet gedurende de afgelopen circa zestig jaar te bezien en hieraan conclusies te verbinden.

Het wijzigingsvoorstel is door de Ministers om advies gezonden aan de Bosbouwvoorlichtingsraad, de Natuurbeschermingsraad en de Stuurgroep Particuliere Natuurschoonwet-landgoederen.

De Bosbouwvoorlichtingsraad adviseert inzake de niet-opengestelde landgoederen om, gelet op de grote maatschappelijke en daarmee de recreatieve betekenis die ook gesloten landgoederen hebben, in aansluiting op de motie van de leden Portheine en Van Muiden, heffing ten aanzien van niet-opengestelde landgoederen te stellen op 1/6 van de bestemmingswaarde. In het geval dat zowel de Minister en de eigenaar van mening zijn, dat het landgoed om bijzondere redenen niet opengesteld dient te worden, stelt de Raad voor de heffing nihil te doen zijn. Verder acht de Raad introductie van de natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische betekenis van een landgoed als criterium voor rangschikking onder de natuurschoonwet een te ver gaande verzwaaring van de regeling. De doelstelling van de wet, te weten het bevorderen van het particulier bezit, wordt met deze verzwaarde eisen niet gediend. Een minderheid acht het ontwerp als voorgelegd wel juist.

Ten aanzien van de cultuurhistorische waarden ziet de Raad minder bezwaren, omdat deze voldoende duidelijk bekend zijn, meer verband houdende met het begrip natuurschoon en bovendien lokaliseerbaar zijn. Wel dient dan expliciet tot uitdrukking te komen, dat de cultuurhistorische waarden slechts additioneel zijn.

Inzake de criteria voor rangschikking zullen nadere regels worden gesteld krachtens Algemene Maatregel van Bestuur. Bij de tot standkoming hiervan wenst de Raad betrokken te worden. Het is uitermate belangrijk voor het al of niet rangschikken, hoe deze criteria gesteld worden.

Inzake de nieuwe meldingsplicht van handelingen, die waarden van het landgoed kunnen aantasten, stelt de Raad, dat de landgoedeigenaar voortdurend in onzekerheid zal verkeren, welke handelingen hiertoe moeten worden gerekend. Bij twijfel doet hij er verstandig aan de voorgenomen handelingen te melden, maar moet dit dan tenminste twee maanden van tevo-

ren doen. Dit zal zijn weerslag kunnen hebben op de dynamiek van de bedrijfsvoering. Meer duidelijkheid omtrent welke handelingen meldingsplichtig zijn, is dan ook noodzakelijk. De meldingstermijn zal eveneens moeten worden verkort tot één maand. Het opnemen in de wet van het begrip aantasten vindt de Raad een te ver gaande verzwareing.

Verruiming van de fiscale faciliteiten moet leiden tot instandhouding van het particuliere landgoedbezit. Dit was ook de strekking van de motie van de leden Portheine en Van Muiden. Door verzwareing van de voorwaarden dient dit effect niet ongedaan te worden gemaakt. De Raad acht het van groot belang, dat het de particuliere landgoedeigenaar niet onmogelijk wordt gemaakt zijn bedrijf dynamisch te beheren.

De Raad acht het systeem van sancties op de niet-naleving van de voorwaarden van rangschikking te strict. Hij is van mening, dat een onrechtvaardige situatie kan ontstaan, als de landgoedeigenaar een overtreding begaat tegen het einde van de 25-jarige periode van rangschikking. Hij kan met een onevenredige navordering worden geconfronteerd in vergelijking met een landgoedeigenaar, die in het begin van de rangschikkingsperiode een overtreding begaat. De sanctiemogelijkheden dienen aan de omstandigheden aangepast te worden.

De Raad wil aan de landgoedeigenaren de vrije keuze laten, hetzij onder het nieuwe regime opnieuw rangschikking aan te vragen, hetzij de 25 jaren onder het oude regime uit te dienen. Bij het opnieuw aanvragen bestaat namelijk het risico, dat tot heden gerangschikte gedeelten van het landgoed niet aan de nieuwe criteria voldoen en men dus van de regen in de drup komt.

De Natuurbeschermingsraad ging niet in op de fiscale aspecten, maar beziet de wetswijziging vanuit de invalshoek van de natuurbescherming. De Natuurbeschermingsraad stelt, dat de begrippen natuurweten-

schappelijke en cultuurhistorische betekenis niet additioneel mogen zijn, maar volwaardig moeten meespelen. De eigenaar zal dus ook alle handelingen moeten melden, die deze nieuw toe te voegen waarden kunnen aantasten.

De Raad vraagt een zorgvuldiger beleid inzake het al of niet openstellen met het oog op de instandhouding van natuurwetenschappelijke waarden en vindt het wenselijk de definitie van het landgoed fundamenteel in beschouwing te nemen. Ook de Natuurbeschermingsraad wenst betrokken te worden bij de totstandkoming van de Algemene Maatregel van Bestuur, die de rangschikkingscriteria uitwerkt.

De Raad juicht het toe, dat aantasting van natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische waarden een grond voor onttrekking aan de rangschikking kan vormen.

De visie van de Koninklijke Nederlandse Bosbouwvereniging op het ontwerp is hiervoor reeds weergegeven. Wij dienen de klemtoon te leggen op het duurzaam voortbestaan van het bos en andere boomopstanden en wel in de vorm, zoals deze omschreven is in onze Strategienota, met de nadruk op stabiliteit, veelzijdigheid, op economische basis beheerbaar en met meerdere gebruiksmogelijkheden. Hierbij is het eigen initiatief van de particuliere bosbezitter onmisbaar. In eerste instantie dient de Natuurschoonwet te helpen ook dit instituut in stand te houden, door een praktische toepassing van de voorschriften van de Natuurschoonwet mogelijk te maken en zich niet te begeven op terreinen, waarvoor andere wetten gelden.

Wetten alleen kunnen echter niet realiseren, wat onze Vereniging voor ogen staat. Dat dient te komen van het overbrengen van een helder begrip van de zaak, waar wij mee bezig zijn, zowel ecologisch als economisch en maatschappelijk. Daarvoor is het noodzakelijk, dat de discussie binnen de Vereniging op een zo breed mogelijk basis geschiedt.