

DE ONTWERP-BOSWET IN ANDERE BLADEN

[931 (492)]

door

J. VAN SOEST

In dit tijdschrift is reeds verscheidene malen aandacht geschonken aan de herziening van de boswet (13, 14, 15 en 16), waarbij ook het standpunt van de N.B.V. over het ontwerp van de Commissie-Van Asch van Wijck (1) is uiteengezet (4). Het lijkt nuttig, na te gaan welke andere meningen hierover zijn gepubliceerd. Mr L. J. Schiethart wijdde aan dit ontwerp enige artikelen, die zijn opgenomen in achtereenvolgens het Tijdschrift der Nederlandsche Heidemaatschappij (7), het Financieel Dagblad (8) en het Weekblad voor Privaatrecht, Notarisambt en Registratie (11), terwijl Prof. Dr I. Samkalden zijn visie openbaar heeft gemaakt in het tijdschrift Bestuurswetenschappen (6).

In het eerstgenoemde tijdschrift geeft Schiethart in hoofdzaak de inhoud van het ontwerp in verkorte vorm weer en wenst zich daarbij in 't algemeen van een critische bespreking te onthouden. Enkele opmerkingen zijnerzijds verdienen echter vermelding. Zo wijst Schiethart op het verschil tussen de Boswet 1922 en het nieuwe ontwerp: eerstgenoemde is in hoofdzaak gericht op het behoud van bossen en het bewaren van natuurschoon, heeft derhalve een conserverend karakter. Het ontwerp is daarentegen van stimulerende aard, door te streven naar productie-verhoging door middel van bosaanleg, bosverbetering en deskundig beheer.

Ten aanzien van enkele details laat Mr Schiethart echter wel een critisch geluid horen. Zijns inziens dient de acte, waarbij bosgrond in eigendom of gebruik wordt overgedragen, niet alleen een eventuele verplichting tot herbebossing te vermijden, zoals het ontwerp (art. 23) voorschrijft, doch tevens de verkrijger uitsluitel te geven omtrent subsidies en voorschotten. Voorts acht deze auteur het gewenst, dat de overheid enige controle oefent op het beheer van gronden, waarvoor zulke geldelijke tegemoetkomingen zijn verstrekt, bij voorbeeld door in die gevallen een (desnoods summier) bedrijfsplan te eisen. Eenzelfde voorwaarde lijkt mij ook gerechtvaardigd, indien er van overheidswege in de beheerskosten wordt bijgedragen.

Voorts acht Schiethart de redactie van het artikel 12 betreffende brandgevaar minder gelukkig geredigeerd en tenslotte vraagt de schrijver zich af, hoe de minister te weten komt, wanneer er iets dreigt te worden gekapt, dat naar diens oordeel behouden dient te blijven in verband met andere belangen dan die van de bosbouw (art. 35). Zoals men weet zal de meldingsplicht immers alleen gelden voor opstanden buiten de bebouwde kom, zodat voor vellingen daarbinnen geen voornemens daartoe kenbaar worden gemaakt. Ook Samkalden deelt dit laatste bezwaar. Ik zou in verband hiermede erop willen wijzen, dat voor de onteigening ter bewaring van natuurschoon, zoals deze bij de artt. 9 en 10 van de Bosch-

wet 1922 is geregeld, evenmin een waarschuwingssysteem bestond, voordat de Bodemproductiewet 1939 in werking trad. Of dit soms juist moet worden gezien als de reden, waarom art. 9 zo weinig toepassing heeft gevonden ?!

Schiethart's uiteenzettingen in het Financieel Dagblad raken uiteraard vooral de economische en fiscale aspecten van het ontwerp. De lezer wordt duidelijk gemaakt dat de successierechten het bos met een eenparig versnelde beweging naar de afgrond voeren. Waarom de Commissie-Van Asch van Wijck geen concrete voorstellen heeft gedaan om tevens de Successiewet te herzien, is onbegrijpelijk. De minister heeft namelijk in 1951 bij de parlementaire behandeling van een wijziging in de Successiewet de verwachting uitgesproken, dat de commissie zeker niet zou nalaten het successierecht in de beschouwingen te betrekken. En aangezien volgens Schiethart de Natuurschoonwet 1928 een legislatief monstroom is geworden, had van de commissie mogen worden verwacht, ook de herziening daarvan te bepleiten.

Daarentegen is de heer Schiethart van oordeel, dat de commissie op een ander punt te ver is gegaan, door het als een bezwaar te uiten, dat verliezen uit bosexploitatie niet van het belastbaar inkomen mogen worden afgetrokken. Een dergelijke faciliteit moet krachtens art. 182 van de Grondwet onvereenigbaar worden geacht met de vrijdom van inkomstenbelasting betreffende winst uit de exploitatie van opgaand bos.

Het derde artikel van Schiethart is niet zozeer bedoeld om de strekking van het ontwerp te belichten, dan wel de juridische opzet ervan te beoordelen. Het zou te ver voeren, de voorgestelde redactionele verbeteringen hier aan te halen. Daarentegen dienen enkele andere wijzigingsvoorstellen niet onvermeld te blijven. Een ervan is dat de vrijstelling van de verplichting tot melding van voorgenomen vellingen, welke bestaat bij aanwezigheid van een goedgekeurd bedrijfsplan, ook zal gelden voor de Natuurschoonwet 1928. Dit geluid hebben wij in eigen kring trouwens ook vernomen.

Voorts acht Mr Schiethart het niet juist dat de Bosraad alleen zal worden gehoord, indien Gedeputeerde Staten in beroep moeten beslissen over gemeentelijke regelingen betreffende het vellen van houtopstanden binnen de bebouwde kom. Zijns inziens dient de bosraad reeds te worden geraadpleegd bij de beoordeling van zulk een gemeentelijke verordening door gedeputeerden.

Ten aanzien van de bepalingen betreffende bezwaar en beroep worden in dit artikel nog enkele voorstellen gedaan. Enerzijds beogen zij, dat de hiervoor ontworpen regeling niet zal afwijken van die, welke bij voorbeeld voor de belastingen geldt, anderzijds wordt hierbij gestreefd naar het opheffen van tekortkomingen in het ontwerp.

Het artikel van Samkalden is in de eerste plaats geschreven voor rechtskundigen. De auteur laat een overzicht van de historische ontwikkeling van de rechtsregeling in de bosbouw aan de bespreking van het nieuwe ontwerp voorafgaan. De schrijver acht dit ontwerp belangstelling waard, zowel vanwege de materie zelf alsook omdat „de ontwikkeling van ons administratief recht allerminst is gediend met het voortbestaan van — om in de stijl van het onderwerp te blijven — reservaten van wetgeving, waartoe alleen bepaalde technici toegang hebben en die daardoor in opzet en uitwerking te gemakkelijk gaan afwijken van wat in de

overige delen van ons bestuursrecht algemeen erkende beginselen van wetgeving zijn".

Aangezien Samkalden in zijn inleidende beschouwingen de komst van een bosschap en verschillende daaraan verbonden gevolgen onder ogen ziet, ligt het voor de hand, dat zijn critiek over het ontwerp niet mild is. De Commissie-Van Asch van Wijck heeft immers in het ontwerp juist geen rekening gehouden met een mogelijke publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voor de bosbouw. Blijkens de memorie van toelichting is dit doelbewust gedaan op grond van de toen nog bestaande grote mate van onzekerheid in deze materie. Dit gold niet alleen de vragen: p.b.o. of geen p.b.o. en zo ja, dan een alles omvattend landbouwschap of een zelfstandig bosschap, doch ook, welke bevoegdheden dan hieraan zouden worden toegekend. Uit de beschouwingen van Halbertsma (5) en Van Setten (12) is wel gebleken, dat hier vele wegen naar Rome denkbaar waren.

Het lijkt mij dan ook niet billijk de commissie te verwijten, dat zij met deze mogelijkheid geen rekening heeft gehouden. Haar taak was de herziening Boschwet 1922 voor te bereiden en het ligt voor de hand dat men dan de werkelijkheid van het ogenblik, niet de onzekerheid van een mischien nabije, mogelijk echter nog verre toekomst, als uitgangspunt kiest. Anders had de commissie beter de minister kunnen voorstellen, de voorbereiding van de herziening te laten rusten, totdat die onzekerheid had opgehouden te bestaan.

Als men mag aannemen — en waarom zou men dit niet mogen doen? — dat de opvattingen van de commissie, uitgekristalliseerd in het ontwerp, en de daarop geleverde en nog te leveren critiek van bosbouwkundige, juridische en p.b.o.-zijde, een juiste weerspiegeling geven van hetgeen thans in en om het bosrecht leeft, geloof ik, dat wij de samenstellers van het ontwerp slechts dankbaar kunnen zijn voor het verrichte werk. Dit toch geeft niet alleen een houvast voor de gedachtenbepaling van het ogenblik — en hoe nuttig dit is, hebben wij wel ervaren tijdens de ledenvergadering van onze vereniging, die voor dit doel werd gehouden —, doch daarnaast ook een uitgangspunt voor de verordenende werkzaamheden van het Bosschap, zodra dit in 't leven zal zijn geroepen. Zonder twijfel zal straks deze dan pasgeboren instelling een nuttig gebruik kunnen maken van wat er door en naar aanleiding van de werkzaamheden van de Commissie-Van Asch van Wijck is bijeengebracht.

Keren wij thans terug tot het artikel van Prof. Samkalden en de overige daarin geuite bezwaren tegen dit ontwerp. Hij wijst op de moeilijk te begrijpen definities van vellen en dunnen, waardoor het niet eenvoudig is, zich een beeld van de werkingssfeer van de wet te vormen. Hetzelfde geldt voor het meergenoemde art. 12 betreffende bosbrand. Samkalden vraagt zich (terecht!) af, of het aanleggen van brandvrije stroken volgens het ontworpen voorschrift op voldoende ervaring berust om de daarin aangegeven maten als de juiste te kunnen aanvaarden. Bovendien wijst hij erop, dat deze zaak niet zo eenvoudig is als zij lijkt, want men is tevens afhankelijk van de toestand in 's buurmans bossen en de veranderingen die daarin plaats vinden. Mr Samkalden meent, dat — evenals in andere wetten — had kunnen worden volstaan met een algemene bepaling, waarin de bevoegdheid tot het stellen van nadere rechtsregelen aan een lager orgaan, bij voorbeeld de gemeente, wordt verleend. Hij wijst nog op de moeilijkheden, die kunnen ontstaan, indien iemand buiten het bos straf-

bare gedragingen met vuur verricht, daar hierin immers reeds is voorzien door art. 429 Wetboek van Strafrecht.

Hetzelfde bezwaar tegen een te gedetailleerde regeling in het wetsontwerp is, ook met betrekking tot de plantenziektenkundige voorschriften, naar voren gebracht in de ledenvergadering van onze vereniging en daarna ter kennis gebracht bij de minister. Samkalden acht het daarenboven mogelijk en blijkbaar zelfs juister, zulke maatregelen te treffen op grond van de Plantenziektenwet 1951. Doch vooral meent hij, dat de schadevergoeding een zaak moet blijven, welke door de burgerlijke rechter wordt geregeld en niet, zoals de ontwerpers dit willen, aan de beslissing van de minister over te laten.

Een ander bezwaar geldt, nog steeds volgens Prof. Samkalden, de regeling betreffende schadeloosstelling, indien de minister ter bewaring van natuurschoon enz. een kapverbod heeft gelegd op een opstand. Allereerst valt hier iets op de bewijsvoering aan te merken, daar van de vermeend benadeelde wordt verlangd, dat hij overtuigend aantoont, andere bedoelingen met die opstand of die grond te hebben gehad. Het zou redelijk zijn, in plaats van „overtuigend aantonen” slechts een „aannemelijk maken” te verlangen, daar een „overtuigend aantonen” welhaast onmogelijk is, zonder dat voor wijziging van de bestemming reeds voorbereidende maatregelen zijn getroffen. Voorts komt het de schrijver ónbillijk voor, dat publiekrechtelijke lichamen niet voor deze schadevergoeding in aanmerking komen.

Evenmin als het de leden van de N.B.V. is ontgaan, zo is het ook niet aan de aandacht van Samkalden ontsnapt, dat de in het ontwerp voorgestelde subsidieregeling een wassen neus is. Indien de wet geen nadere regeling daaromtrent geeft, dan wel het stellen daarvan gebiedt (conform het voorstel van onze vereniging) is weglaten het eenvoudigst. Een begrotingswet is dan voldoende.

In het eerder besproken artikel van Schiethart in het Fin. Dagblad wordt eveneens naar voren gebracht, dat de wet te weinig waarborgen biedt, dat deze faciliteiten inderdaad zullen worden verleend. Meer zekerheid zou kunnen worden verkregen, althans omtrent een rechtvaardige verdeling van de daartoe ter beschikking te stellen middelen, indien men tegen het afwijzen van een aanvraag om subsidie in beroep zou kunnen gaan.

Voorts is het van belang hier mede te delen, dat volgens Samkalden geen behoefte zal bestaan aan een bosraad en aan een raad van beroep voor het boswezen, als er eenmaal een bosschap is. Immers, de taak, die oorspronkelijk aan de Bosraad was toegedacht, zal dan aan het Bosschap worden opgedragen, terwijl bij verwezenlijking van de p.b.o. in de bosbouw het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bevoegd wordt tot rechtspraak in bosbouwzaken.

Voor de samenvatting van zijn beschouwingen over de ontwerp-boswet meen ik niet beter te kunnen doen, dan de hoogleraar tot besluit zelf aan het woord te laten.

„Het is niet mogelijk alle vragen en opmerkingen, die bij het lezen van dit wetsontwerp rijzen, te bespreken. Ik moest dan ook veel onbesproken laten. Toch kan thans wel een conclusie worden getrokken. Wanneer deze afwijzend is, wil dat niet zeggen, dat ik te weinig begrip heb voor de moeilijkheden waarvoor de commissie stond. De boswetgeving heeft

zich na 1928 bepaald niet volgens een „goedgekeurd bedrijfsplan” ontwikkeld. Zij groeide op een wijze, die bepaald werd door de impuls van het ogenblik. Hierin lijn en vernieuwing te brengen was een zware taak. Maar dat is toch geen reden om al te veel vast te houden aan wat nu eenmaal op dit gebied bestond. Voor bos mogen dan al velen een herbeplantingsplicht na het afsterven noodzakelijk achten, voor *boswetgeving* bestaat zij niet. Dit ontwerp is enerzijds te zwaar van opzet, anderzijds te gedetailleerd; daardoor is het te ingewikkeld en roept te vele moeilijkheden en bezwaren op. Men kan zich niet onttrekken aan de indruk, dat de commissie tenslotte door de bomen het bos niet meer heeft gezien en dat is het slechtste judicium dat men een Boswet kan meegeven.”

Literatuur

1. Anonymus. Rapport van de Commissie tot herziening van de Boswet 1922. 's-Gravenhage, 1952.
2. Idem. Rapport van de Commissie tot herziening van de Boswet 1922. Tijdschrift Nederlandsche Heidemaatschappij 63 (12) 1952 (346—347).
3. Idem. Voorontwerp Boswet beoogt instandhouding bosareaal. Tijdschrift Nederlandsche Heidemaatschappij 63 (12), 1952 (347—349).
4. Idem. Afschrift van de nota der N.B.V. inzake de nieuwe boswet. Nederlandsch Boschbouw Tijdschrift 25 (7/8), 1953 (208—213).
5. Halbertsma, S. J. Het bosschap en de particuliere bossen. Nederlandsch Boschbouw Tijdschrift 26 (1), 1954 (6—12).
6. Samkalden, I. Een nieuwe boswet? Bestuurswetenschappen 7 (6), November 1953 (350—379).
7. Schiethart, L. J. Het ontwerp van een nieuwe boswet. Tijdschrift Nederlandsche Heidemaatschappij 63 (12), 1952 (337—341) en 64 (1), 1953 (1—6).
8. Idem. Bosbouw I. De fiscale aspecten van het bosbedrijf. Financieel Dagblad 91 (159), 10-7-1953.
9. Idem. Bosbouw II. De fiscale druk op bosbedrijven. Id. 91 (160), 11-7-1953.
10. Idem. Bosbouw III. Renteloze voorschotten en subsidies. Id. 91 (161), 13-7-1953.
11. Idem. Enkele critische kanttekeningen bij het voor-ontwerp boswet. Weekblad voor Privaatrecht, Notarisambt en registratie 84 (4323), 28 November 1953.
12. Setten, G. van. Het bosschap en de overheid. Nederlandsch Boschbouw Tijdschrift 26 (1), 1954 (1—6).
13. Sikkel, D. Productieverhoging en natuurbescherming in verband met de nieuwe boswet. Nederlandsch Boschbouw Tijdschrift 22 (7 en 8), 1950 (207—213 en 73—76).
14. Soest, J. Naar een nieuwe boswetgeving. Nederlandsch Boschbouw Tijdschrift 20 (5), 1948 (127—138).
15. Idem. Verdere beschouwingen over een nieuwe boswet. Nederlandsch Boschbouw Tijdschrift 22 (5), 1950 (135—142).
16. Idem. Het ontwerp boswet. Nederlandsch Boschbouw Tijdschrift 24 (12), 1952 (323—328).

Noot van de redactie. Bovenstaand artikel was al afgesloten toen de opvattingen van het hoofdbestuur van de Stichting voor de Landbouw inzake de herplantplicht bekend werden. Deze zijn inmiddels opgenomen in het N.B.T. 26 (1), 1954 (19).