

Mededelingen van het Boswezen, de Houtvoorziening en de Jacht

DE NIEUWE BOSWET

[931]

door

S. J. HALBERTSMA

Op 16 mei 1961 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal het ontwerp Boswet aanvaard. Bij aanvaarding door de Eerste Kamer zal de nieuwe Boswet binnen afzienbare tijd in werking kunnen treden; dit zal nl. geschieden op een door de Kroon te bepalen tijdstip. In het Boswetnummer van het Nederlands Bosbouw Tijdschrift (december 1958) is het wetsontwerp reeds besproken. In hetzelfde nummer is het eerste request van het Bosschap aan de leden van de Tweede Kamer opgenomen, vergezeld van het advies van Prof. Mr. C. H. F. Polak aan het Bosschap inzake de schadevergoedingsregeling. Na de verschijning van de Memorie van Antwoord op 4 juni 1960 ontstond ernstige ongerustheid in de kringen van de Nederlandse Vereniging van Boseigenaren en het Bosschap. Hieraan werd onder meer uiting gegeven in een bijdrage van de Nederlandse Vereniging van Boseigenaren in het nummer van september 1960 van dit tijdschrift en in hernieuwde requesten van het Bosschap d.d. 17 juni 1960 en 7 maart 1961, gericht tot de Leden van de Tweede Kamer*). Dit betrof in feite twee punten, nl.

de bevoegdheid van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de schadevergoeding bij het opleggen van een kapverbod.

Beide punten zullen hieronder nader worden behandeld.

Alom bestaat er instemming met de regeling van de meldingsplicht en de herplantplicht. Dit kwam ook tot uitdrukking in de Tweede Kamer, waar men het van alle zijden met de opzet van het wetsontwerp in dit opzicht eens bleek te zijn.

De heer Kikkert legde er in zijn betoog de nadruk op, dat men in geen andere sector van het bedrijfsleven — hetzij landbouw, hetzij industrie — een zo ver gaand advies — waarbij het bedrijfsleven zelf adviseerde tot beperkende maatregelen ten aanzien van de uitoefening van het eigendomsrecht — zou kunnen vinden.

Spreekte vroeg dan ook van de Minister een toezegging, om in de praktijk toepassing te geven aan artikel 9 van de Boswet, dat de mogelijkheid opent, dat door het Rijk een bijdrage wordt verleend, hetzij in de vorm van al dan niet rentedragende kredieten voor de kosten van de herbepanting, hetzij in de vorm van kwijtschelding van deze kredieten. Zijn vraag gold tevens artikel 10, krachtens welk artikel ter bevordering van de uitbrei-

*) Gepubliceerd in het Nederlands Bosbouw Tijdschrift, resp. in de nummers van augustus 1960 en mei 1961.

ding van het bosareaal kredieten kunnen worden verleend ter tegemoetkoming in de aanleg van bossen.

De Minister heeft daarop de verzekering gegeven, dat het de bedoeling is om deze mogelijkheid, die de Wet biedt, niet in de praktijk tot een dode letter te maken.

De Minister wees er daarbij op, dat, met betrekking tot hetgeen thans in artikel 11 is geregeld, nl. dat de Ministers ter bewaring van bossen en andere houtopstanden aan openbare lichamen alsmede aan verenigingen en stichtingen van algemeen nut geldelijke bijdragen uit 's Lands kas verlenen, al jaren lang in de praktijk wordt gewerkt.

De heer Biewenga achtte het gewenst, dat over de kredietverlening en de eventuele bijdrageregeling te zijner tijd overleg zal worden gepleegd met het Bosschap.

Nu willen wij in het bijzonder behandelen de twee belangrijke punten, die het Bosschap genoopt hebben tot het schrijven van verschillende requesten en die bij de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer aanleiding hebben gegeven tot uitvoerige debatten, nl. de hierboven reeds genoemde bevoegdheid van de lagere publiekrechtelijke lichamen en de schadevergoeding bij het opleggen van het kapverbod.

A. Bevoegdheid van de lagere publiekrechtelijke lichamen.

De breed samengestelde Commissie tot herziening van de Boschwet 1922, de zgn. Commissie van Asch van Wijck, was het erover eens geworden, dat de betrokken Ministers een kapverbod zouden mogen opleggen, o.a. ter bewaring van natuur- en landschapsschoon.

Deze bevoegdheid bezit de centrale overheid thans niet, de lagere overheid, met name de gemeenten, wel. De Commissie van Asch van Wijck verleende daarnaast aan de gemeenteraad dezelfde bevoegdheid binnen de bebouwde kommen, doch buiten erven en tuinen.

De Memorie van Toelichting van het ontwerp van de Cie van Asch van Wijck stelde duidelijk, dat het ontwerp aan de gemeenten de bevoegdheid gaf een kapverbod op te leggen. Daarbij werd onverlet gelaten de bevoegdheid van de Minister om een kapverbod op te leggen binnen de bebouwde kommen buiten erven en tuinen.

„Er kunnen nu eenmaal belangen zijn, — aldus de Memorie van Toelichting van het ontwerp van de Cie van Asch van Wijck — die eerder nog de streek dan in de eerste plaats de betrokken gemeente aangaan en die daarom of om andere redenen niet voldoende door de gemeente behartigd worden; bovendien kan bijv. een wegbeplanting, waarop door de Minister een kapverbod is gelegd, in of door een bebouwde kom doorlopen, in welk geval de Minister dan de bevoegdheid moet hebben ook op het in de bebouwde kom liggende deel een kapverbod te leggen”.

Ten aanzien van het kapverbod, op te leggen door de centrale overheid en de gemeenten, ter bewaring van natuur- en landschapsschoon, adviseerde het Bosschap in april 1956 aan de Minister van Landbouw en Visserij conform het systeem van de Commissie van Asch van Wijck. In dit systeem was tevens een recht op schadevergoeding opgenomen.

Toen dan ook in september 1958 het ontwerp Boswet verscheen en in dit wetsontwerp de bevoegdheid van de centrale overheid was opgenomen om uit overwegingen van natuur- en landschapsschoon een kapverbod op

te leggen, terwijl aan de gemeenten in dit opzicht geen bevoegdheden werden verleend en de Memorie van Toelichting schreef (wij citeren letterlijk blz. 6, 1e kolom):

"In overeenstemming met het ontwerp van Asch van Wijck en met het advies, dat door het bestuur van het Bosschap werd gegeven, bevat het ontwerp de mogelijkheid om een kapverbod uit hoofde van andere belangen dan dat der houtproductie op te leggen", terwijl voorts in de Memorie van Toelichting bij de behandeling van het advies van het Bosschap wel gesproken werd over bepaalde punten, waar het advies van het Bosschap afweek van het rapport van de Commissie van Asch van Wijck, doch niet gerept werd over de gemeentelijke bevoegdheid, mocht het Bosschap toch wel redelijkerwijze aannemen, dat de lagere publiekrechtelijke lichamen ter zake geen bevoegdheden meer zouden hebben onder vigueur van de nieuwe Boswet.

Teneinde evenwel volkomen klaarheid te doen scheppen, stelde het Bosschap in zijn eerste request d.d. 20 november 1958 aan de Kamer, dat het niet voldoende duidelijk was of de overheidsbemoelingen ten aanzien van bossen en andere houtopstanden uitputtend in het ontwerp Boswet waren geregeld, dan wel of de lagere publiekrechtelijke lichamen ter zake ook nog bevoegdheden hadden. Daarbij maakte het Bosschap aan de Kamer zijn standpunt duidelijk aangaande het kapverbod.

Toen naar aanleiding van vragen in het Voorlopig Verslag in de Memorie van Antwoord werd medegedeeld, dat de lagere publiekrechtelijke lichamen ten aanzien van herplantplicht, meldingsplicht en kapverbod wel bevoegdheden hadden, was hiermede een ernstige situatie geschapen. Duidelijk wordt dit ook beschreven in de hierboven genoemde publicatie van de Nederlandse Vereniging van Boseigenaren in het nummer van september 1960 van dit tijdschrift. Daar wordt gesproken van een toestand "voor de bosbouw in hoge mate gevaarlijk en beangstigend".

Het Bosschap was de gelegenheid ontnomen om reeds direct na de indiening van het wetsontwerp vóór de verschijning van het Voorlopig Verslag zijn bezwaren aan de Kamer kenbaar te maken.

Het Bosschap heeft zich steeds consequent op het standpunt gesteld, dat de lagere overheden geen bevoegdheden zouden mogen hebben ten aanzien van bossen buiten de bebouwde kom, omdat de bosbezitters dan onderworpen zouden worden aan de regelingen van de Boswet, veelal van de Natuurschoonwet 1928 en wellicht aan verschillende gemeentelijke regelingen. Dit zou ook bepaaldelijk niet in het belang van het natuurschoon zijn, omdat bosbezitters wel eens gedwongen zouden kunnen worden om hun bossen voor het publiek te sluiten. Bovendien lag op geen enkele wijze vast, dat de verordeningen van de lagere overheden bepalingen ten aanzien van beroep en schadevergoeding moesten bevatten.

Doordat in het bij de Memorie van Antwoord gevoegde gewijzigde ontwerp van wet een aantal houtopstanden aan de werking van de Wet was onttrokken en de mogelijkheden van de centrale overheid daardoor werden beperkt, werd de natuurbescherming, die uiteraard geporteerd was voor een sluitende regeling, gedrongen in de richting van regelingen van de lagere publiekrechtelijke lichamen.

Bosbouw en natuurbescherming werden op deze wijze helaas als het ware tegen elkaar opgezet, hetgeen ook wel bleek uit het jaarverslag van de Contactcommissie voor Natuur- en Landschapsbescherming, waar de

Contactcommissie zich keerde tegen het Bosschap, omdat het Bosschap aan de Kamer had gevraagd, te bevorderen, dat in de Wet tot uitdrukking werd gebracht, dat de lagere overheden geen aanvullende bevoegdheid buiten de bebouwde kom zouden hebben onder de werking van de nieuwe Boswet.

Gelukkig kon tijdens de algemene vergadering van de Contactcommissie op 15 april 1961 een en ander worden rechtgezet.

Het Bosschap is allerm minst geporteerd voor een bijtjesdag, waar de Contactcommissie over had gesproken.

Het bleek, dat ook de Contactcommissie liever een centrale regeling zag, waarbij het Staatsbosbeheer als deskundig orgaan kan worden ingeschakeld. Direct na de vergadering richtte de Contactcommissie zich op 17 april nogmaals tot de Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Daarbij werd volkomen logisch aangedrongen op een sluitende regeling.

Voorkomen diende te worden, dat bossen en houtopstanden uit overwegingen van bescherming van natuurschoon tussen de wal en het schip zouden geraken.

Daarmee zijn we het geheel eens.

Wij willen de verklaring van de Minister van Landbouw en Visserij in antwoord op de verschillende sprekers op 10 mei 1961 in de Tweede Kamer afgelegd, nl. dat er helemaal geen principiële verschil bestaat tussen het oorspronkelijke wetsontwerp (ingediend door Minister Vondeling en Staatssecretaris Höppener) en het bij de Memorie van Antwoord ingediende gewijzigde wetsontwerp (ingediend door Minister Marijnen en Staatssecretaris Scholten), gaarne aanvaarden.

Wij betreuren evenwel, dat de Regering dan toch wel buitengewoon onduidelijk is geweest en daardoor zoveel verwarring heeft kunnen stichten. Natuurlijk was de regering niet gehouden om het systeem van de Commissie van Asch van Wijck, waaraan ook de voorzitter en de ondervoorzitter van de Contactcommissie hadden meegewerkt, over te nemen, doch door met geen woord te reppen over het belangrijke punt van de bevoegdheid van de lagere overheden en in de Toelichting zich zo onduidelijk uit te spreken als hierboven aangegeven, heeft de Regering deze gelegenheid toch wel bijzonder moeilijk gemaakt.

De Bijzondere Commissie uit de Tweede Kamer, die onder voorzitterschap stond van de heer Kikkert en die was ingesteld voor de voorbereidende behandeling van het onderhavige wetsontwerp, heeft — naar blijkt uit het verslag van het mondeling overleg tussen deze Commissie en de Minister van Landbouw en Visserij en de Staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, gehouden op 22 september 1960, — hardnekkig getracht uit een impasse te komen. De Commissie heeft duidelijk laten uitkomen — naar uit het verslag blijkt — dat de zinsneden, welke in de Memorie van Antwoord zijn gewijd aan de bevoegdheid van de lagere publiekrechtelijke organen, met name de gemeenten, bij haar ernstige ongerustheid hebben veroorzaakt.

De Regering betoogde toen, dat er in haar visie op de verhouding van centrale tot lagere overheid ten aanzien van de onderhavige materie geen wijziging was gekomen en dat het oorspronkelijke ontwerp er ook van uitging, dat de lagere publiekrechtelijke lichamen bevoegdheden behouden.

Dit standpunt — zo werd van regeringszijde medegedeeld — is in de

Memorie van Antwoord wat sterker geaccentueerd, maar een wezenlijke verandering had de Regering niet op het oog gehad. Minister Vondeling en Minister Marijnen zijn het blijkbaar in dit opzicht geheel met elkaar eens.

De Commissie heeft toen duidelijk gesteld, dat zij in waardering voor de gemeentelijke en provinciale autonomie in genedele voor de Regering wenste onder te doen, maar dat zij het in hoge mate wenselijk achtte, dat er een duidelijker afbakening zou komen tussen de bevoegdheden van het Rijk en die der lagere lichamen. Ook werd er door de Commissie de nadruk op gelegd, dat een toestand van rechtsonzekerheid voor de boseigenaren was geschapen. De Commissie deed verschillende suggesties aan de hand, zoals een onderscheid tussen produktiebossen enerzijds en bossen en houtopstanden die hoofdzakelijk tot verfraaiing van dorpen en steden dienen anderzijds. Ook suggereerde de Commissie, wat de afbakening van bevoegdheden tussen de centrale overheid en de gemeenten betreft, een grens te leggen bij houtopstanden, gelegen buiten resp. binnen de stads- en dorpskernen. Mede in verband met dit punt werd vanuit de Commissie de vraag gesteld, of het niet mogelijk en wenselijk zou zijn de gemeentelijke verordeningen aan rijksgoedkeuring te onderwerpen. De Regering wilde ook hier niet in treden. Op geen enkele wijze kwam de Regering de Kamercommissie aan haar ons inziens redelijke verlangens tegemoet.

Het komt ons onbegrijpelijk voor, waarom de Regering, door zich te beroepen op de autonomie van de lagere overheden, de schijn op zich heeft geladen zich zo weinig aan de rechtszekerheid van de bezitters van bossen en andere houtopstanden gelegen te laten liggen.

Uiteindelijk heeft de Regering toch toe moeten geven aan de gerechtvaardigde verlangens van de Kamer.

Het valt dan ook niet te verwonderen, na hetgeen hierboven is geschetst, dat door verschillende Kamerleden amendementen werden ingediend.

Enerzijds werden amendementen ingediend door de heren Den Hartog, van Meel, Biewenga, Kikkert en van Rijckevorsel en anderzijds door de heren Engelbertink, Brouwer, van Helvoort, van Dongen, Drogen en Baeten.

Deze amendementen beoogden te komen tot een afbakening van bevoegdheden van de centrale overheid en de lagere overheden en tevens vast te leggen, dat, voor zover de gemeenten een kapverbod ter bewaring van natuur- en landschapsschoon zouden opleggen, er een beroeps- en schaderegeling zou zijn.

Het amendement van de heer Den Hartog ging uit van het systeem van de Commissie van Asch van Wijck, nl. dat aan de gemeenten bevoegdheden werden toebedeeld.

Het stond nl. niet zonder meer vast of in de toekomst, na inwerkingtreding van de nieuwe Boswet, de lagere overheden nog wel bevoegdheden zouden hebben om een kapverbod uit overwegingen van natuur- en landschapsschoon op te leggen, nu in de Boswet een apart hoofdstuk aan het kapverbod was gewijd.

Het amendement van de heer Engelbertink c.s. ging ervan uit, dat de lagere overheden wel bevoegdheden zouden behouden onder de werking van de nieuwe Boswet en dat er daarom beperkingen nodig waren.

Voor beide systemen was wat te zeggen. Het bleek, dat de situatie in dit opzicht niet zo duidelijk was als de Regering wel meende. Prof. Oud betoogde, dat, als men op het standpunt staat, dat — hetgeen twijfelachtig is — het kapverbod rijkszaak is geworden en dat de gemeenten de bevoegdheid dienen te bezitten om een kapverbod uit te vaardigen, het noodzakelijk is om een speciaal voorschrift in de Wet op te nemen.

De heren van Rijckevorsel en Geertsema waren ook sterk geneigd om aan te nemen, dat de lagere overheid zonder uitdrukkelijke toekenning van dat recht in de Wet, niet de bevoegdheid zouden hebben om een kapverbod uit te vaardigen ter bewaring van natuur- en landschapsschoon.

De heer Geertsema was evenwel van mening — en dat is een geheel ander punt —, dat het amendement van de heer Den Hartog de gemeenten te weinig bevoegdheden gaf. De heer Geertsema diende derhalve een subamendement op het amendement van de heer Den Hartog in, met de strekking om de gemeenten ook bevoegdheden ten aanzien van bomen op erven en in tuinen te verlenen. De heer Geertsema, die geen lid was van de Bijzondere Commissie van Voorbereiding en die ook niet geheel op de hoogte was van alle problemen rondom deze materie, meende zelfs, dat het Bosschap zeer gekant was tegen het toekennen van bevoegdheden aan de lagere publiekrechtelijke lichamen.

Het ging het Bosschap echter niet om een beknotting van de bevoegdheden van de gemeenten op zich, doch het Bosschap stond volkomen oprecht een constructie voor, die het beste was voor de belangen van de bosbouw en de houtteelt en waarmee tevens de belangen van het natuurschoon waren gediend. Het Bosschap heeft bezwaren gemaakt tegen bevoegdheden van de gemeenten buiten de bebouwde kommen conform het standpunt van de Commissie van Asch van Wijck. Het Bosschap had er in het geheel geen behoefte aan om af te wijken van het standpunt van de Commissie van Asch van Wijck. Het Bosschap heeft er evenwel geen enkel bezwaar tegen om de grens wat te verleggen, zoals de amendementen van de heren Den Hartog en Engelbertink deden, die nl. spreken van „bossen en houtopstanden, welke deel uitmaken van bosbouwondernemingen, die als zodanig bij het Bosschap zijn geregistreerd”. Op deze bomen en houtopstanden zouden de gemeenten geen kapverbod ter bewaring van natuur- en landschapsschoon mogen opleggen.

Uit een nader onderhoud van schrijver dezès met de heer Geertsema is het de heer Geertsema gelukkig duidelijk geworden, dat het Bosschap geenszins gekant is tegen de gemeentelijke autonomie op zich, maar dat het er hier om ging een sluitende, effectieve en duidelijke regeling te maken, waarbij zowel de rechtszekerheid van bezitters van bossen en houtopstanden is gewaarborgd, als waarbij het natuurschoon kan worden verzekerd.

We zijn het daarom volkomen eens met de woorden van Prof. Oud, dat, wanneer voor de eigenaren van bossen en houtopstanden belangrijke beslissingen moeten worden genomen, het een eis van rechtsbescherming is, dat men ten aanzien van het besluit van het gemeentebestuur tenminste dezelfde rechtsmiddelen heeft als ten aanzien van besluiten door de Ministers genomen.

Dat achtte Prof. Oud het belangrijkste punt.

Daarom had Prof. Oud er ook geen bezwaren tegen om, evenals de heer Geertsema, de gemeenten bevoegdheden te geven ten aanzien van

bomen op erven en in tuinen — hetgeen de heer Den Hartog niet wilde — als er maar de waarborg van beroep en schadevergoeding zou zijn.

De heer van Rijckevorsel was het met de heer Den Hartog eens, dat de eigenaren van erven en tuinen niet onnodig tegen zichzelf behoeften te worden beschermd.

Het heeft ons verheugd, dat er ook door de heer Geertsema op is aangedrongen, dat eventuele productiebelangen nooit moeten kunnen worden belemmerd door de gemeentelijke overheid.

Ook Mej. Schilthuis was van mening, dat de bevoegdheid van de gemeenten zich niet zou moeten uitstrekken op die terreinen, waar het Rijk een volledige bevoegdheid heeft.

In zijn antwoord op het betoog van de heer Engelbertink sprak de Minister van Landbouw en Visserij over mogelijkheden van een redelijke beperking van de bevoegdheden van de gemeenten.

Naar de mening van de Minister waren er krachtige argumenten voor en was er bepaald geen bezwaar tegen om de gemeenten geen bevoegdheden te verlenen ten aanzien van bomen, die uit economische overwegingen worden geteeld.

De heer Engelbertink had nl. in zijn amendement voorgesteld om de gemeenteraad geen bevoegdheden te verlenen ter bewaring van:

- a. wegbepantingen en eenrijige bepantingen op of langs landbouwgronden, beide voorzover bestaande uit populieren of wilgen;
- b. vruchtbomen en windschermen om boomgaarden;
- c. fijnsparren, niet ouder dan twaalf jaar, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;
- d. kweekgoed.

Naar het oordeel van de Minister kon men ook bepaald zeer krachtige argumenten aanvoeren om tot een zekere beperking van de bevoegdheid van de lagere organen te komen met betrekking tot de uitoefening van het bosbedrijf, zoals door de heren Den Hartog en Engelbertink betoogd.

In dit opzicht liet de Minister bij beantwoording van de redevoeringen van de Kamerleden dus duidelijk uitkomen, dat hij gevoel had voor de gebruikte argumenten. Op welke wijze de Minister bereid was de wens van de Kamer te concretiseren, werd nog in het midden gelaten. Wel maakte de bewindsman duidelijk, dat hij een systeem prefereerde zoals door de heer Engelbertink bedoeld, dus een negatieve formulering, uitgaande van de gedachte, dat de lagere publiekrechtelijke lichamen onder de werking van de nieuwe Boswet aanvullende bevoegdheden zouden behouden.

In geen enkel opzicht evenwel was de Minister — ook niet in antwoord op de replieken van de Kamerleden — tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer ten aanzien van beroep en schadeloosstelling van de lagere publiekrechtelijke organen. En dit was een zeer belangrijk punt. Hoe meer bevoegdheden aan de lagere overheden worden overgelaten, van des te groter belang is het, dat komt vast te staan, dat die lagere overheden in hun regelingen ook een behoorlijke beroeps- en schaderegeling opnemen.

Een punt, dat bij de openbare beraadslaging nog een rol speelde was de vraag, waar de grens zou moeten komen te liggen van de bevoegdheden van de lagere overheden.

De heren Den Hartog en Engelbertink gingen beiden, zoals hierboven

reeds gezegd, in hun amendementen uit van de bosbouwondernemingen, die als zodanig bij het Bosschap geregistreerd staan en gelegen zijn buiten de bebouwde kom der gemeente.

Mej. Schilthuis had hier bezwaren tegen uit het oogpunt van staatsrechtelijke verhoudingen. Zij achtte het onjuist, dat het van de Registratieverordening van het Bosschap zou afhangen, krachtens welke bosbouwondernemingen al dan niet worden geregistreerd, hoever de werking van een artikel van de Boswet zou gaan en dus indirect, hoever de bevoegdheden van de gemeenten zouden gaan. Bovendien behoeft voor de omvang van de registratieplicht — zo betoogde Mej. Schilthuis — de Registratieverordening niet te worden gewijzigd, doch kan dit krachtens het bepaalde in de Verordening geschieden bij bestuursbesluit van het Bosschap.

De heer Kikkert bestreed in eerste termijn de gedachtengang van Mej. Schilthuis. Spreker stelde, dat men niet mocht verwachten, dat het Bosschap als publiekrechtelijk orgaan lichtvaardig met zijn bevoegdheden zou omspringen. Voorts vestigde de heer Kikkert er de aandacht op, dat het Bosschap meer deskundig is dan de gemeenten op het terrein van de bosbouw en de houtteelt.

Mej. Schilthuis diende een subamendement in op het amendement van de heer Engelbertink, waarin gesproken werd van bossen, die een aaneengesloten oppervlakte van tenminste vijf hectaren beslaan.

Na een debat van twee dagen werd besloten, dat de Bijzondere Commissie, ingesteld voor de behandeling van de Boswet, op dinsdagmorgen 16 mei nader overleg zou plegen met de Regering en die Leden van de Tweede Kamer, die geen lid van de Commissie waren, maar wel aan de algemene beraadslaging over het wetsontwerp hadden deelgenomen. Dit betekende, dat ook de heren Oud, Geertsema, van Rijkevorsel en Kodde aan het overleg zouden deelnemen.

De resultaten van dit overleg zullen wij bespreken na de behandeling van de schadevergoedingsregeling.

B. Schadevergoeding bij het opleggen van een kapverbod.

Ook over het onderwerp van de schadevergoeding is bij de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer uitvoerig gediscussieerd. Uit het verslag van het mondeling overleg op 22 september 1960 tussen de Regering en de Bijzondere Commissie uit de Kamer blijkt, dat er tussen de Regering en de Commissie ook op dit punt geen overeenstemming is bereikt.

Verschillende leden van de Commissie meenden, dat de „billijke tegemoetkoming”, waar het ontwerp van sprak in plaats van een volledige schadevergoeding, zou leiden tot rechtsonzekerheid en ongemotiveerd verschil in behandeling.

De Regering legde er de nadruk op, dat de toekenning van recht op volledige schadevergoeding gevaarlijke precedënten voor de overheid zou scheppen.

Over de kwestie van de schadevergoeding waren alleen door de heer Den Hartog c.s. amendementen ingediend, welke echter door de heer Engelbertink, die t.a.v. dit onderwerp geen amendement had ingediend, krachtig werden gesteund.

Deze amendementen beoogden, de eigenaar of gebruiker een recht op schadevergoeding te geven en de burgerlijke rechter in te schakelen, indien geen overeenstemming omtrent de schade zou bestaan.

Het hoofdstuk in het wetsontwerp betreffende het kapverbod, dat ook de "tegemoetkoming" regelt, werd verdedigd door Staatssecretaris Scholten.

Door de heren Kikkert, Engelbertink, Biewenga en Kodde werd het amendement van de heer Den Hartog gesteund.

Mejuffrouw Schilthuis was het eens met de regeling van het wetsontwerp. Zij meende, dat de tegemoetkoming in de schade in het beleidsvlak diende te worden gehouden met de mogelijkheid van beroep op de Kroon. Mejuffrouw Schilthuis was voorts van oordeel, dat ook voor de gemeenten een regeling moest bestaan van tegemoetkoming bij onevenredige schade, alsmede een beroepsmogelijkheid.

Ook de heer Geertsema was van mening, dat een gemeentelijk kapverbod gepaard behoort te gaan met een verplichting tot volledige schadevergoeding. Spreker was het in dit opzicht geheel eens met de heer Den Hartog.

De Staatssecretaris betoogde in zijn antwoord, dat het kapverbod slechts bij uitzondering zal worden toegepast. Voorts legde spreker er de nadruk op, dat, als bij het kapverbod wordt gesproken over schadevergoeding of tegemoetkoming, het gaat om de verhouding overheid—burger in geval van rechtmatig overheidsoptreden. De Staatssecretaris meende wel, dat het billijk zou kunnen zijn, indien in bepaalde gevallen een gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming zou worden gegeven. Dat zou dan van geval tot geval bezien dienen te worden.

De Staatssecretaris maakte tegen de gedachte neergelegd in het amendement van de heer Den Hartog zeer ernstig bezwaar.

Hij verwees naar de debatten, gehouden bij de beraadslaging over het ontwerp Monumentenwet; daar was het woord "tegemoetkoming" vervangen door "schadevergoeding". Dit betekende echter niet een volledige integrale schadevergoeding. De Staatssecretaris stelde, dat, als er een amendement zou komen om de tekst van de Monumentenwet aan te houden in de Boswet, hij daartegen — hoewel hij er wel enige bezwaren tegen zou hebben — geen onoverkomelijke bezwaren zou hebben.

De heer Den Hartog antwoordde in zijn repliek, dat hij met genoegen had gehoord, dat de Staatssecretaris wel accoord wilde gaan met amendering van het wetsontwerp in de zin van het opnemen van een regeling, zoals die in de Monumentenwet is neergelegd. Spreker achtte dit in ieder geval een stap in de goede richting, zij het een onvoldoende stap.

De heer Engelbertink betoogde in zijn repliek, dat een regeling analoog aan die, welke in de Monumentenwet is neergelegd, voor hem moeilijk te accepteren zou zijn, gezien het grote verschil tussen hetgeen volgens de Monumentenwet voor het nageslacht bewaard moet worden en hetgeen volgens de Boswet tijdelijk door een kapverbod wordt getroffen.

Ook de heer Kodde toonde zich allerm minst overtuigd door de argumenten van de Staatssecretaris. Het ging naar sprekers mening niet over het beleid zelf, doch over de gevolgen van het beleid, waarover naar zijn mening de rechter het beste kon oordelen.

De heer van Rijkevorsel ging uitvoerig in op het probleem van de schadevergoeding. Spreker was het volkomen eens met het betoog van de Staatssecretaris over het eigendomsrecht, maar het ging hem er in het bijzonder om of de beperkingen, die de overheid bevoegd is in te stellen aan het gebruik van eigendomsrecht, al of niet een bepaalde grens mogen overschrijden.

Indien zij zulks doen — indien dus meer nadeel wordt toegebracht aan speciaal die ene eigenaar en aan die ene gebruiker van een bepaald bos of een bepaalde houtopstand dan hij redelijkerwijze, volgens de algemene opvattingen, verplicht is te gedogen — achtte de heer van Rijckevorsel het toch een vanzelfsprekende zaak, dat, wanneer die plicht tot gedogen in het algemeen belang wordt opgelegd, nl. ter bewaring van natuur- en landschapsschoon, de daardoor ontstane schade wordt vergoed aan de eigenaar of gebruiker. Spreker voelde weliswaar het meeste voor de burgerlijke rechter, doch achtte de instantie, die beslist over de vaststelling van de schade, niet het essentiële punt van de gedachte van het amendement van de heer Den Hartog.

Door de heer van Rijckevorsel werd gesteld, dat het principiële en essentiële is, dat uit de wet verdwijnt het begrip "tegemoetkoming", welk begrip betekent, dat de overheid nooit het volle bedrag zal geven, zelfs niet, indien werkelijk wordt aangetoond, dat er schade geleden is en hoe groot de schade is. Indien het woord "tegemoetkoming" zou worden vervangen door "schadevergoeding" dan zou daarmee naar sprekers mening het grootste struikelblok zijn weggenomen, ook al was spreker dan nog niet tevreden.

Prof. Oud ging eveneens diep in op het probleem van de schadevergoeding. Spreker kon zich in het algemeen aansluiten bij de woorden van de heer van Rijckevorsel. Prof. Oud betoogde, dat ook onteigening een rechtmatige overheidsdaad is en bij onteigening behoort volledige schade-loosstelling.

Het gaat bij het kapverbod echter niet over de volledige onteigening. Spreker achtte het zuiver een beleidsvraag of een kapverbod moet worden opgelegd. Deze vraag kan men niet aan de rechter voorleggen. Prof. Oud achtte het eveneens een beleidsvraag, hoever men wil gaan ten aanzien van de schadevergoeding die dan zal worden gegeven en welke algemene regelen men daarvoor in de wet wil vastleggen. Als die algemene regelen dan moeten worden toegepast, gaat het echter niet meer om de beleidsvraag maar om de rechtsvraag, nl. de vraag: Wat komt binnen de door de wetgever getrokken grenzen nu aan de benadeelde toe?

In beginsel achtte de spreker dit een zaak voor de burgerlijke rechter, doch Prof. Oud stelde, dat hij er op zich geen overwegend bezwaar tegen had, wanneer de vraag van het bedrag van de schadevergoeding door de Kroon zal worden beslist, nadat de Raad van State daarover is gehoord.

Ook door Prof. Oud werd aangedrongen op nader overleg tussen de Regering en de Kamercommissie; naar zijn mening was niet alleen over de afbakening van de bevoegdheden van de gemeenten en over de schadevergoeding nader overleg nodig, doch ook over de bevoegdheden van de provincies en de waterschappen.

De Staatssecretaris antwoordde de verschillende sprekers. Hij betoogde, dat hij volledige en integrale schadevergoeding, die automatisch en in elk geval bij het opleggen van een kapverbod zou worden gegeven, volstrekt onjuist achtte, ook in het raam van de verplichtingen van de overheid bij rechtmatige overheidsdaden.

Staatssecretaris Scholten stelde duidelijk — in antwoord op een vraag van de heer Kikkert — dat het kapverbod in het algemeen niet op productiebossen zal worden toegepast.

Toen de openbare beraadslaging op 16 mei werd heropend nadat de Regering, te weten Minister Marijnen en Staatssecretaris Scholten 's morgens lang had geconfereerd met de Bijzondere Commissie, ingesteld voor de behandeling van de Boswet, alsmede met degenen onder de Kamerleden die op 9 en 10 mei aan de beraadslagingen hadden deelgenomen, deelde de voorzitter van de Bijzondere Commissie mede, dat in de eerste plaats bij het mondeling overleg, des morgens, van gedachten was gewisseld over de kwestie van de bevoegdheden van de lagere openbare lichamen. De Regering bleek naar aanleiding van hetgeen tijdens de openbare behandeling naar voren was gebracht een nota van wijzigingen in concept te hebben opgesteld. De ontworpen tekst werd, naar de voorzitter van de Commissie mededeelde, naar aanleiding van de bespreking nog nader gewijzigd.

De bespreking van de regeling van het beroep, welke hierna volgde, was voor de Regering aanleiding ook op dit punt een wijziging van het wetsontwerp aan de Kamer voor te stellen.

Tenslotte deelde de voorzitter van de Bijzondere Commissie mede, dat de kwestie van de schadevergoeding uitvoerig was besproken. Ook op dit punt werd door de Regering een nieuw voorstel ter bespreking aan de Commissie overlegd. De Staatssecretaris liet er daarbij geen twijfel over bestaan, dat de gedachte, uitgedrukt in het amendement van de heer Den Hartog c.s. inzake de schadevergoeding, bij hem op onoverkomelijke bezwaren stuitte. Een meerderheid van de Commissie bleek zich met het nadere voorstel van de Regering ter zake wel te kunnen verenigen. In een uitdrukkelijke verklaring deelde de Regering mede, dat de "naar billijkheid te bepalen schadevergoeding", waarvan zij in haar concept-voorstel sprak, een volledige schadevergoeding zeker niet behoeft uit te sluiten.

De resultaten, waartoe het overleg had geleid, waren verwerkt in een Vierde Nota van Wijzigingen. Deze nota is na dit artikel in zijn geheel afgedrukt.

Groot was onze vreugde bij de kennisname van de inhoud van de nota. Op de essentiële punten, waarop de Kamer had aangedrongen, was de Regering de Kamer tegemoet gekomen.

Het moet dan ook een grote voldoening voor de heren Den Hartog c.s. en Engelbertink c.s. geweest zijn, dat de Regering met een Nota van Wijzigingen kwam, waarbij grotendeels voldaan werd aan hun verlangens. Genoemde heren konden hun amendementen intrekken, het pleit was gewonnen, de Regering had gevolg gegeven aan de verlangens van de Kamer.

Bevoegdheid van de lagere publiekrechtelijke lichamen.

In een nieuwe Afdeling VII werden voorzieningen door andere openbare lichamen geregeld.

De Regering nam daarbij de negatieve formulering over van het amendement van de heer Engelbertink.

De heer Den Hartog had in tweede termijn reeds verklaard geen bezwaar te hebben tegen een negatieve formulering.

Anderzijds werd van het amendement van de heer Den Hartog overgenomen de regeling, dat ook de provincies ter zake geen bevoegdheden zouden hebben en dat van de gemeentelijke of provinciale beslissing inzake

een kapverbod of een weigering tot ontheffing van het kapverbod beroep op de Kroon werd geopend.

Bij de behandeling van het bij de Nota van Wijzigingen voorgestelde nieuwe artikel 15 werd door de heer Den Hartog een amendement ingediend met de strekking om de provincies en de gemeenten ook geen bevoegdheden te geven ten aanzien van houtopstanden op erven en in tuinen.

Een dergelijke bepaling stond ook in het eerste, inmiddels door de heer Den Hartog ingetrokken amendement op artikel 13.

De meningen in de meeste fracties waren verdeeld; het amendement werd verworpen met 91 tegen 35 stemmen.

Naar onze mening was het amendement nu minder van belang geworden, aangezien thans bij de Nota van Wijzigingen een beroeps- en schaderegeling voor de gemeenten en de provinciën was opgenomen.

Mej. Schilthuis diende een amendement in met de strekking om niet te spreken in artikel 15, lid 3, van "bossen en andere houtopstanden, welke deel uitmaken van bosbouwondernemingen, die als zodanig bij het Bosschap geregistreerd staan (behoudens kleine complexen van minder dan 10 are)", doch van "bossen en andere houtopstanden, die een aaneengesloten oppervlakte van tenminste vijf hectaren beslaan".

Mej. Schilthuis betoogde, dat door de Nota van Wijzigingen weliswaar was tegemoet gekomen aan haar bezwaren, doordat nu de kleine bosjes beneden 10 are onder de bevoegdheid van de gemeenten waren gebracht, doch zij achtte het onjuist, dat besluiten van het Bosschap invloed zouden hebben op de bevoegdheden van gemeentebesturen.

Prof. Oud meende, dat deze stelling niet houdbaar was, omdat men bij de provincies en de gemeenten te maken heeft met territoriale lichamen. Deze hebben een algemene bevoegdheid. Naar de mening van Prof. Oud kan de bevoegdheid aan de provincie of gemeente ontzegd zijn, omdat het een bevoegdheid is van een hoger territoriaal lichaam, maar ook omdat het een bevoegdheid is van een functioneel lichaam.

Naar onze mening schoot Mej. Schilthuis in zoverre haar doel voorbij met het door haar ingediende amendement, dat betrekkelijk grote complexen bos, die niet bij het Bosschap geregistreerd zijn, ook buiten de bevoegdheid van de gemeenten zouden vallen. De Nota van Wijzigingen gaat uit van ondernemingen, terwijl Mej. Schilthuis spreekt van oppervlakten in territoriale zin. Een complex bijv. van 30 ha bos, dat toebehoort aan 10 eigenaren met ieder 3 ha bos, is niet bij het Bosschap geregistreerd en valt met de huidige wetstekst onder de bevoegdheid van de gemeenten. Bij de redactie door Mej. Schilthuis voorgesteld, zou dit complex niet onder bevoegdheid van de gemeenten vallen. Wij betwijfelen, of dit nu wel de bedoeling van Mej. Schilthuis zou zijn. Het betreft hier nl. geen bosbouwonderneming van 30 ha, doch een complex, dat in de meeste gevallen in het geheel niet bosbouwkundig wordt beheerd en waar het gevaar van bestaat dat het na gestage afbrokkeling geheel verdwijnt.

Het amendement van Mej. Schilthuis werd bij zitten en opstaan verworpen.

Van groot belang, zowel voor de houtproductie als voor het natuurschoon, achten wij de bepaling, dat het Rijk, de provincies en de gemeenten geen herplantplicht en kapverbod ter bewaring van natuur- en landschapsschoon meer kunnen opleggen op wegbeplantingen en eenrijige

beplantingen op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen.

Wij verwachten, dat zeer velen, die er tot op heden van afzagen om populieren te planten uit vrees voor een gemeentelijk kapverbod, thans tot het planten van populieren zullen overgaan. Onder de huidige wetgeving geldt ten aanzien van deze bomen, voor zover niet in bosverband geplant, ook reeds vrijstelling van herplantplicht.

Schadevergoeding bij het opleggen van een kapverbod

In artikel 13, lid 4, was in de nota van wijzigingen het woord „tegenmoetkoming” vervangen door „schadevergoeding”.

De heer van Rijckevorsel ging bij de behandeling van dit artikel nader in op de regeling van de schadevergoeding. Spreker was het geheel eens met het door de Staatssecretaris eerder ingenomen standpunt, dat volledige en integrale schadevergoeding, die automatisch en in elk geval bij het opleggen van een kapverbod zou moeten worden gegeven, volstrekt onjuist moet worden geacht, doch hij ontkende ten enenmale, dat deze stelling de gedachte vertolkte of bestreed, die ten grondslag lag aan het amendement van de heer Den Hartog. In dit amendement is slechts gesteld, dat alleen een recht zou ontstaan bij werkelijk geleden schade, waarvan bewezen kan worden, dat zij het gevolg is van een kapverbod.

Deze gedachte is, aldus de heer van Rijckevorsel, volledig verwezenlijkt in de uiteindelijk door de Regering voorgestelde tekst, die overeenkomt met de tekst die ook bij de Monumentenwet is aanvaard.

Mej. Schilthuis deelde namens haar fractie mede, dat zij bezwaren tegen de nieuwe voorgestelde redactie had en dat zij daarmee in het geheel niet accoord ging.

Prof. Oud meende, dat met de Nota van Wijzigingen een redelijke oplossing was verkregen. Principieel was het misschien juister als de beslissing over de schadevergoeding door de rechter zou worden genomen, doch spreker kon er zich ook wel mede verenigen, dat de Kroon besliste, de Raad van State gehoord. Prof. Oud zag hierin, in dit geval, een voordeel, dat de Raad van State te oordelen kreeg over beide punten: het kapverbod bij beroep en de schadevergoeding.

De Staatssecretaris betoogde, in antwoord op hetgeen de heer van Rijckevorsel had gezegd, dat de voorgestelde wetstekst de mogelijkheid van een volledige schadevergoeding bevatte, maar ook, dat er vele gevallen zijn, waarin die volledige schadeloosstelling niet wordt gegeven.

Tot slot dient nog te worden vermeld, dat de heer Kikkert een amendement indiende op artikel 12. Dit amendement had de strekking — om conform de huidige toestand — de mogelijkheid te openen, dat de voordracht voor benoeming tot lid van de Bosbouwvoorlichtingsraad door het Bosschap zou worden opgemaakt, indien daartoe overeenstemming zou bestaan tussen de organisaties, deel uitmakende van het Bosschap.

De Minister ontraadde de Kamer dit amendement aan te nemen. Door de late indiening had de Minister geen gelegenheid gehad nader overleg te plegen.

De heer Kikkert trok daarna, om een onzuivere stemming te voorkomen, zijn amendement in.

Wij willen dit artikel niet besluiten zonder een woord van hulde en dank te brengen aan de Kamerleden en met name aan de Bijzondere Commissie van Voorbereiding en Prof. Oud en Mr. van Rijckevorsel.

Zonder het onvermoeibare strijden van de Kamer was het wetsontwerp nooit zo geworden als het thans is. Aan de wensen van het Bosschap is bijna geheel voldaan.

Ook de Regering zijn wij erkentelijk, dat zij — hoewel in een laat stadium — blijk heeft gegeven de redelijkheid van de wensen van de Kamer in te zien en gekomen is met een Nota van wijzigingen.

Het wetsontwerp, zoals het thans luidt en nog door de Eerste Kamer moet worden behandeld, is naar onze mening zodanig gewijzigd, dat het zowel voor de bosbouw als voor de natuurbescherming heilzaam zal kunnen werken.

VIERDE NOTA VAN WIJZIGINGEN

In het ontwerp van wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

I. De aanhef van artikel 1, vierde lid, wordt als volgt gelezen:

4. De hierna volgende artikelen van deze wet zijn, behoudens het bepaalde in afdeling VII, niet van toepassing op:

II. Artikel 13, vierde lid, wordt als volgt gelezen:

4. Indien de in het tweede lid bedoelde gebruiker of eigenaar ten gevolge van een verbod, als bedoeld in het eerste lid, schade lijdt, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, kennen Onze in het eerste lid genoemde Ministers hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding uit 's Lands kas toe.

III. In artikel 14, eerste lid, onder *b*, wordt in plaats van „tegemoetkoming” gelezen: schadevergoeding.

IV. Na Afdeling VI wordt ingevoegd een nieuwe afdeling VII luidende:

Voorzieningen door andere openbare lichamen

Artikel 15. 1. De aan andere openbare lichamen toekomende bevoegdheden worden ten aanzien van de onderwerpen, waarin deze wet voorziet, slechts beperkt door hetgeen hierna uitdrukkelijk is bepaald.

2. De provinciale staten en de gemeenteraad zijn niet bevoegd regelen te stellen ter bewaring van:

- a. wegbeplantingen en eenrijige beplantingen op of langs landbouwgronden, beide voorzover bestaande uit populieren of wilgen;
- b. vruchtbomen en windschermen om boomgaarden;
- c. fijnsparren, niet ouder dan twaalf jaar, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;
- d. kweekgoed.

3. Voorts zijn de in het vorige lid bedoelde colleges niet bevoegd regelen te stellen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden, welke deel uitmaken van bosbouwondernemingen, die als zodanig bij het Bosschap geregistreerd staan, en gelegen zijn buiten de bebouwde kom van de gemeente, zoals deze ingevolge artikel 8 van de Wegenverkeerswet is vastgesteld, behoudens ter bewaring van houtopstanden als bedoeld in artikel 5, tweede lid.

Artikel 16. Tegen een krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening gegeven beslissing, houdende een verbod tot vellen van een houtopstand of een weigering tot ontheffing van een verbod tot vellen van een houtopstand, staat aan de gebruiker en de eigenaar, wie zulks aangaat, beroep bij Ons open.

Artikel 17. Ingeval van een beslissing, als bedoeld in artikel 16, zijn de artikelen 13, vierde lid, en 14, met uitzondering van het gestelde in het eerste lid, onder a, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande, dat in artikel 13, vierde lid, in plaats van „Onze in het eerste lid genoemde Ministers” wordt gelezen: de in de provinciale onderscheidenlijk gemeentelijke verordening aangewezen organen, en in plaats van „'s Lands kas” wordt gelezen: de provinciale, onderscheidenlijk de gemeentekas.

V. De afdeling, welke het opschrift draagt „Straf-, slot- en overgangsbepalingen” wordt genummerd: afdeling VIII, en de artikelen 15, 16, 17, 18, 19, 20 en 21 worden onderscheidenlijk genummerd: 18, 19, 20, 21, 22, 23 en 24.

De minister van Landbouw en Visserij,
V. G. M. MARIJNEN.

*De Staatssecretaris van Onderwijs,
Kunsten en Wetenschappen,*
Y. SCHOLTEN.