

Bijdragen en mededelingen van de Nederlandse Vereniging van Boseigenaren

DE NIEUWE BOSWET

[1931]

Op 4 juni 1960 werd de Memorie van Antwoord op de ontwerp-Boswet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Uit het Bosbouw Tijdschrift — 30 (12) 1958 (336—348), het Boswetnummer — is het U bekend, dat het Bosschap zich in een rekest tot de Leden van de Tweede Kamer had gewend en had verzocht om, in geval van het opleggen van een kapverbod, recht op schadevergoeding toe te kennen met de mogelijkheid van beroep op de onafhankelijke rechter. Voorts werd in dit rekest en in een tweede rekest — N.B.T. 31 (9) 1959 (262—265) — nog een ander punt aan de orde gesteld, de bevoegdheid van lagere publiekrechtelijke lichamen om ten aanzien van de in de wet geregelde onderwerpen nog regels te stellen.

Met betrekking tot het opleggen van een kapverbod vermeldde de Memorie van Toelichting onder meer: „Gezien de nauwe onderlinge vervlechting van de verschillende aspecten van het bos en de houtopstand achten de ondergetekenden de Boswet de plaats, waar dit onderwerp (het kapverbod) geregeld behoort te worden, terwijl het kapverbod voorzover het strekt tot bewaring van natuur- en landschapsschoon door de Ministers van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening gezamenlijk wordt opgelegd”. Het Bosschap verzocht nu te doen blijken, dat het kapverbod door de wetgever uitputtend was geregeld (althans wat betreft houtopstanden buiten de bebouwde kom). In het tweede rekest van het Bosschap werd onder meer gewezen op een verordening van de gemeente Baarn, waarbij alle houtvellingen aan een gemeentelijke vergunning werden onderworpen, om aan te tonen, dat het gewenst was duidelijk vast te stellen, dat alleen de centrale overheid een kapverbod zou mogen opleggen.

In de thans verschenen Memorie van Antwoord met bijbehorende nota van wijzigingen komen drie punten naar voren:

1. Een wijziging, waardoor bepaalde houtopstanden geheel aan de werking van de wet worden onttrokken.

2. Handhaving van de bepaling, dat in geval van het opleggen van een kapverbod slechts recht bestaat op een billijke tegemoetkoming, wanneer men aantoonde schade te lijden, die redelijkerwijs niet of niet in zijn geheel ten laste van de bouseigenaar dient te komen, met beroep op de kroon.

3. De uitspraak in de Memorie van Antwoord, dat het niet de bedoeling is, dat de wet de daarin vervatte onderwerpen uitputtend regelt. De wettelijke regeling treedt niet zover in bijzonderheden, dat hierdoor gewaarborgd is, dat ook de meer specifieke regionale en plaatselijke belangen bij de aanwezigheid van bos tot hun recht komen. In een aantal gemeenten zal dan ook de behoefte (blijven) bestaan om aanvullende

voorschriften vast te stellen met betrekking tot een of meer der onderwerpen, waarmede ook de wet zich bezig houdt. De regering spreekt het vertrouwen uit, dat de lagere publiekrechtelijke lichamen niet zodanige regelingen vaststellen, dat daardoor een normale bedrijfsuitoefening voor de bosbouw zou worden belemmerd.

Ad. 1. In het oorspronkelijke ontwerp vielen in principe alle houtopstanden onder de wet. Echter waren de volgende groepen houtopstanden vrijgesteld van de meldingsplicht, dus van de herplantplicht:

- a. Italiaanse populier, linde, paardekastanje en treurwilg;
- b. houtopstanden op erven en tuinen;
- c. andere houtopstanden dan op erven en in tuinen, binnen de bebouwde kommen van gemeenten, zoals deze ingevolge artikel 8 van de Wegenverkeerswet zijn vastgesteld;
- d. weg- en randbeplantingen bestaande uit populieren en wilgen;
- e. houtopstanden, welke een zelfstandige eenheid vormen en geen grotere oppervlakte beslaan dan 10 are;
- f. vruchtboomen en windschermen voor boomgaarden;
- g. fijnsparren, niet ouder dan 12 jaar, bestemd om te dienen als kerstboomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen en
- h. kweekgoed.

Op de houtopstanden, omschreven onder a, c en e zou eventueel wel een kapverbod kunnen worden opgelegd; op de overige houtopstanden niet.

Thans wordt voorgesteld de groepen a t/m d en f t/m h geheel aan de werking van de wet te onttrekken. Volgens de Memorie van Toelichting kan de lagere overheid desgewenst ten aanzien van deze houtopstanden regeling optreden. Wij achten deze wijziging beslist geen vooruitgang van het ontwerp.

Met name voor de eigenaren van rijbeplantingen van populier en wilg — en deze opstanden zijn in ons land belangrijk, zowel voor houtproductie als landschapsschoon — betekende de oorspronkelijke opzet een voortzetting van de tot dusver reeds gevolgde gedragslijn, dat men na velling der rijbeplanting vrij kon beslissen omtrent het al dan niet herinplanten. Deze zekerheid is thans verdwenen. Steeds zal een gemeente — of ander lager publiekrechtelijk lichaam — op zekere dag kunnen ordenen, dat deze rijbeplantingen wel heringeplant moeten worden om nog maar niet te spreken over een vellingsverbod voor deze opstanden. De animo om populieren en wilgen te planten zal hierdoor zeker verminderen.

In ons artikel — N.B.T. 30(12) 1958 (329—333) en wel op blz. 331, 2e alinea — werd bepleit de vrijstelling van meldingsplicht en kapverbod uit te breiden tot populieren en wilgen op bouw- en weiland, teneinde hierdoor te bevorderen, dat eigenaren tot beplanting met deze houtsoorten zouden overgaan. In een tijd, waarin ook door de Minister van Landbouw wordt gewezen op het gevaar van overproductie van landbouw- en veeteeltproducten, zou een zekere stimulans tot omzetting van bouw- en weiland in bosgrond naar onze mening meer aandacht verdienen.

Thans wordt echter juist in tegengestelde richting gewerkt en wordt ook het aanleggen van rijbeplantingen riskanter en minder aantrekkelijk gemaakt.

Ad 2. Op verzoek van het Bosschap heeft prof. dr C. H. F. Polak zijn mening kenbaar gemaakt met betrekking tot de vraag of een boseigenaar, wien een kapverbod wordt opgelegd, aanspraak kan maken op volledige schadevergoeding — N.B.T. 30(12) 1958 (338—348). — Dit advies is aan de Leden van de Tweede Kamer gezonden en blijkens het Voorlopig Verslag waren een aantal Leden van oordeel, dat het onbevredigend is, dat de eigenaar, die schade lijdt, geen volledige schadevergoeding in het vooruitzicht wordt gesteld. In de Memorie van Antwoord is hierover onder meer het volgende opgenomen:

Het stelsel van de wet is staatsrechtelijk geoorloofd. Het gaat er nu om of dit stelsel billijk is. Het opleggen van een kapverbod kan niet als onteigening van enig bestanddeel van het eigendomsrecht op de daardoor getroffen zaak worden aangemerkt, omdat er geen sprake van is, dat er een verandering van rechtssubjecten optreedt. Het verbod beperkt de eigenaar slechts in het gebruik. Ook elders in de wetgeving, waar een eigenaar beperkingen worden opgelegd ten aanzien van de wijze van gebruik van een zaak, pleegt geen recht op schadevergoeding te worden verleend, bijvoorbeeld planologische maatregelen ingevolge Woning- en Wederopbouwwet, het ontwerp Wet op de Ruimtelijke Ordening en het ontwerp-Monumentenwet. De inbreuk op het vrije genot en gebruik van een zaak, kan verder gaan dan het opleggen van een kapverbod. Er bestaat tussen deze beperkingen geen principieel verschil. Bovendien wordt nog de vrees geuit, dat menige bosbezitter, die niet voornemens is te vellen, door een melding een kapverbod zal uitlokken om de bate van schadevergoeding te verkrijgen.

De opvatting van de Regering, dat hier geen sprake is van onteigening, is nog wel voor betwisting vatbaar.

Wanneer men in het voetspoor van de Hoge Raad (arr. 14-3-1904 W 8050 en arr. 19-4-1931 N.J. 1931—1164) als criterium voor ontoelaatbare inbreuk op het eigendomsrecht en een toelaatbare uitholling van dat recht, aanneemt de vraag of door de wettelijke maatregel het gebruik van de in eigendom bezeten zaak voor de eigenaar al dan niet geheel of gedeeltelijk ophoudt te bestaan, dan is het eerste naar mijn mening hier het geval.

In tegenstelling tot de voorbeelden in de M.v.A. genoemd, waar het bestaande gebruik van de zaak in het algemeen kan worden voortgezet, doch ander gebruik wordt verboden, wordt door een kapverbod juist het bestaande gebruik aan de eigenaar ontnomen. Ook planologische maatregelen, die wijziging in het gebruik van een zaak voorschrijven, waardoor waardevermindering van de zaak optreedt, kunnen slechts worden getroffen, indien schadevergoeding is gewaarborgd.

Het gebruik, dat de boseigenaar van de grond maakt, is niet het in stand houden van bomen op een stuk grond, doch het doen groeien van bomen, met andere woorden het telen en produceren van bomen. Wanneer derhalve een volgroeide boom niet mag worden gekapt, dan ont-

neemt men vanaf dat moment de eigenaar het tot dusver gevolgde gebruik van de grond.

Deze kritiek zou ook anders kunnen worden geformuleerd: De Memorie van Toelichting ziet de bomen van bos en rijbeplantingen als statische objecten. De bomen zijn echter levende organismen, die groeien en de wasdom komen, waarna zij een opbrengst leveren en de grond is de drager van deze levende bomen en één der productiefactoren hiervan. Wanneer men verbiedt de volgroeide bomen te kappen, ontnemt men tijdens de duur van het verbod de functie van productiefactor aan de grond. De grond brengt in die tijd niets op. Doch ook de houtopstand zelf is productiefactor. In de bosbouw drukt men dit als volgt uit: „Hout groeit aan hout”. Met andere woorden houtproductie is slechts mogelijk, wanneer men beschikt over *groeïende* bomen.

Kaprijpe bomen groeien echter niet of vrijwel niet meer. De functie van productiefactor gaat dus geheel, althans grotendeels, verloren. Door een kapverbod wordt derhalve ook de mogelijkheid ontvomen om het hout — tenslotte ook onroerend goed — als productiefactor te bezigen. Tevens speelt de waardevermindering van het kaprijpe hout een rol. Een boom, die volgroeid is, gaat op de duur teniet, wanneer deze niet wordt geveld. Het organisme leeft nog wel, doch het wordt — evenals het lichaam van oude mensen — in steeds sterkere mate gevoelig voor aantastingen door schadelijke organismen. De houtwaarde daalt hierdoor aanmerkelijk.

Tenslotte kan nog als schadefactor worden genoemd de derving van de opbrengst van het geproduceerde kapitaal. De eigenaar van een bos- of rijbeplanting met een houtwaarde van bijvoorbeeld f 10.000 derft jaarlijks de interest, die hij zou hebben verkregen door deze opbrengst te gelde te maken, verminderd met de kosten van herinplant. Indien de laatste bijvoorbeeld f 1.000 zouden bedragen, betekent dit tegen 4% interest een inkomensverlies van f 360 per jaar.

Ik meen met het bovenstaande te hebben aangetoond, dat het opleggen van een kapverbod ten aanzien van een kaprijpe opstand wel degelijk aan de eigenaar het volledig gebruik van het onroerend goed — grond en bomen — gedurende de duur van het kapverbod ontnemt en dat deze maatregel dus principieel verschilt van de in de Memorie van Toelichting genoemde planologische maatregelen.

De opmerking, dat beseigenaren, die in het geheel niet van plan zijn te vellen, door een recht van schadevergoeding zouden worden gelokt een voorgenomen te melden, kan nauwelijks serieus worden genomen. Ongetwijfeld kan het Staatsbosbeheer beoordelen of de melding een kaprijpe opstand betreft en of dus schade wordt geleden bij het opleggen van een kapverbod. Indien de opstand nog in volle groei is, zal als regel geen schade worden geleden en heeft het dus ook geen zin om een voorgenomen velling te melden.

Ten aanzien van deze materie valt slechts één lichtpunt te vermelden, namelijk de uitdrukkelijke toezegging in de Memorie van Toelichting, dat deze bevoegdheid slechts op zeer beperkte schaal, in uitzonderlijke gevallen, zal worden gehanteerd.

Ad 3. De hierboven geciteerde verzekering, dat het kapverbod slechts zeer spaarzaam zal worden opgelegd, verliest echter vrijwel iedere bete-

kenis, nu de Regering in de Memorie van Antwoord met zoveel woorden heeft te kennen gegeven, dat de gemeenten ten aanzien van de in de wet te regelen onderwerpen, aanvullende voorschriften kunnen vaststellen. Wanneer hiermede wordt bedoeld, dat de gemeenten en andere lagere publiekrechtelijke lichamen ook in de toekomst verordeningen kunnen maken, waarbij alle vellingen worden verboden, behoudens gemeentelijke vergunning, met andere woorden dus een kapverbod kunnen opleggen, achten wij dit voor de bosbouw in hoge mate gevaarlijk en beangstigend.

Deze opvatting wijkt af van hetgeen in de Memorie van Toelichting omtrent de regeling van het kapverbod is geschreven, zoals dit hierboven werd geciteerd. Toen werd er de nadruk op gelegd, dat de verschillende aspecten van het bos en de houtopstand zo nauw waren vervlochten, dat het kapverbod in de Boswet, dus door de centrale overheid, moest worden geregeld. Thans zouden regionale en plaatselijke belangen een regeling door de lagere overheid mede noodzakelijk maken. Welke waarborg bestaat er dat dan aan alle aspecten van het bos en de houtopstand voldoende aandacht zal worden geschonken, hetgeen men blijkens de M.v.T. noodzakelijk achtte?

De ervaringen van de bosbouw met autonome regelingen van lagere publiekrechtelijke lichamen is niet gunstig. Reeds thans wordt in een aantal gemeenten last ondervonden van verordeningen, waarbij voorgenomen vellingen aan een gemeentelijke vergunning worden onderworpen. Ook het heffingsbeleid in vele waterschappen — goede uitzonderingen niet te na gesproken — heeft de beseigenaren geleerd, dat zij als kleine minderheid vrijwel geen gehoor vinden voor hun redelijke verlangens voor de bijzondere positie van het bos. Wanneer inderdaad de wetgever ermede accoord zou gaan, dat de lagere publiekrechtelijke lichamen ten aanzien van dit onderwerp bevoegdheden zouden hebben, dan vrezen wij een steeds toenemend aantal verordeningen, die ingrijpen in de bedrijfsvoering, nog afgezien van de administratieve rompslomp.

Het valt te vrezen, dat er op gemeentelijk niveau niet altijd voldoende oog zal zijn voor de materiële schade, die een gevolg is van het opleggen van een kapverbod. Zullen de gemeentebesturen voldoende weerstand kunnen bieden aan hen, die om velerlei redenen erop uit zijn de velling van mooie houtopstanden te voorkomen, hierbij niet denkend aan de schade, die aldus de eigenaar wordt berokkend? Voorts bestaat het gevaar, dat de volgende generatie helemaal zonder natuurschoon komt te zitten, omdat een kapverbod nu eenmaal niet ten eeuwige dage is te handhaven, zodat er een ogenblik komt, dat op ruime schaal het — in waarde sterk verminderde hout — zal moeten worden geveld. De beseigenaren hebben vóór alles nodig de wetenschap waar zij aan toe zijn, dus rechtzekerheid! Daarom konden zij zich ermede verenigen, dat de Rijksoverheid in bepaalde gevallen een kapverbod zou kunnen opleggen, omdat zij enerzijds rekenden op de toezegging, dat dit slechts op beperkte schaal zou geschieden en anderzijds omdat de uitvoering van deze maatregelen was gelegd in handen van het deskundig apparaat van het Staatsbosbeheer, dat zich ervan bewust is, dat de bosbouw nu eenmaal slechts in stand kan blijven door de opbrengst van het hout.

Door de uitlatingen in de Memorie van Antwoord is grote vrees ontstaan, dat onze verwachting, dat wij thans alleen met de Boswet zullen

behoeven te rekenen, een misvatting is geweest. Wij hopen, dat wij ons hebben vergist. Zou dit niet het geval zijn, dan moet het ons van het hart, dat de nieuwe Boswet met een gevoel van grote teleurstelling door de Nederlandse boscigenaren, die dikwijls ten koste van grote offers hun bosbezit in stand hebben gehouden en nog houden, zal worden ontvangen.

Mededelingen van het Boswezen, de Houtvoorziening en de Jacht

BELEID FAUNABEHEER

Minister Marijnen heeft op de schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Borst geantwoord dat hij niet bereid is de inhoud van het rapport, dat de commissie onder voorzitterschap van prof. mr G. E. Langemeijer aan hem heeft uitgebracht over het beleid van het hoofd van de directie Faunabeheer van zijn departement, openbaar te maken. Het rapport is ofschoon niet opgesteld door zijn onder zijn gezag werkzame personen, naar opzet en strekking te beschouwen als een intern dienstrapport, waarvan de openbaarmaking gebruikelijk noch gewenst is. Aangezien de minister de bestudering en overweging van het rapport nog niet heeft voltooid, is hij voorhands niet bereid het bewuste rapport ter vertrouwelijke kennisneming aan de beide Kamers der Staten-Generaal over te leggen.

EINDE PREMIEREGELING SCHIETEN VAN HOUTDUIVEN

De premiereregeling van het Ministerie van Landbouw en Visserij voor het schieten van houtduiven begonnen op 1 april werd op 15 september 1960 beëindigd.
