

Wetgeving

93

Nota Natuurschoonwet 1928

III (slot)

Boschap

III De natuurschoonwet in relatie tot andere natuur- beschermingsmaatregelen, de boswetgeving en de wet op de ruimtelijke ordening

1 De natuurschoonwet en de Boschwet 1922

In 1922 kwam de Boschwet tot stand.

Deze wet legde de particuliere bosbezitters weinig verplichtingen op en tastte nauwelijks zijn eigenaarsbevoegdheden aan. Alleen de bossen van publiek-rechtelijke lichamen, verenigingen en stichtingen van algemeen nut, kwamen voor een kapverbod in aanmerking. Ter bewaring van natuurschoon werd in artikel 9 der Boschwet 1922, een 8e titel aan de Onteigeningswet toegevoegd, waardoor onteigening mogelijk werd gemaakt ten name van het Rijk of van een ander openbaar lichaam of een andere rechtspersoon, die in het belang van monumentenzorg of natuurbescherming werkzaam is en door de Minister als zodanig werd erkend. De Boschwet 1922 kende ten einde verlies van natuurschoon in particuliere handen effectief te kunnen tegen gaan, slechts het middel van de onteigening. Hiervan is echter geen of nauwelijks gebruik gemaakt. Met uitzondering van maatregelen op het gebied van de plantenziekten, de bosbrandbestrijding en de plagen van insecten werd de wetgeving in 1922 gekenmerkt door staatsonthouding ten aanzien van het particuliere beheer.

Eerst de NSW opent de mogelijkheid om voor onder deze wet gerangschikte landgoederen de velling van houtopstanden afhankelijk te stellen van toestemming van Staatsbosbeheer.

De rangschikking onder de Wet bleef afhankelijk van een *vrijwillig* daartoe genomen beslissing van de landgoedeigenaren. De NSW is echter primair een fiscale wet; door middel van overreding via toekenning van fiscale tegemoetkomingen tracht de Staat het natuurbehoud te bevorderen.

2 Bodemproductiewet 1939

De Bodemproductiewet 1939 en de daarop stoevende Bodemproductiebeschikking 1949 Bosbouw en Houtteelt voerde ook voor de particuliere bosbouw een stelsel van herplantplicht en kapvergunning in. Nu behoorde echter de mogelijkheid om zich al dan

niet aan de wettelijke voorschriften betreffende het bosbeheer te onttrekken niet meer tot het zgn. "freies Ermessen" van de beseigenaar. In de Boswet 1961 is de staatsbemoeienis met het particuliere bosbezit o.m. geregeld in de meldingsplicht, de herplantplicht en het kapverbod ter bewaring van natuur- en landschapsschoon (artikel 13). Daarnaast zijn tevens vele landschapsverordeningen van invloed op het beheer van landgoederen.

Aangezien bij de waardebepaling van NSW landgoederen de op grond van de NSW veronderstelde "fictieve last" sedert de inwerkingtreding van met name de Boswet als een minder specifieke en exclusieve last ten aanzien van NSW landgoederen wordt aangemerkt, waardoor bij de fiscus neiging bestaat aan deze "fictieve last" bij de waardebepaling minder gewicht toe te kennen, is het van belang de Boswet en de NSW nader met elkaar te vergelijken.

3 De NSW en de Boschwet 1961

Mr. H. Schuttevåer heeft in 1954 de NSW en het ontwerp Boswet (de latere Boswet 1961) vergeleken en onderkent drie belangrijke verschillen ten aanzien van de objecten, de oogmerken en de middelen dezer wetten.

ad. 1 de objecten

De objecten waarvan Boswet en NSW spreken zijn verschillend. Bij de Boswet is sprake van "houtopstanden" dus het bosareaal in het algemeen. Bij de NSW is sprake van "landgoederen" in de betekenis die de wet aan dit begrip wenst te geven. In de praktijk betekent dit dat naar schatting 50% van de oppervlakte van NSW landgoederen bestaat uit niet met houtopstanden bezette terreinen. Voor die gedeelten van het landgoed die niet onder de werking van de Boswet vallen werken de bepalingen van de NSW met betrekking tot de instandhouding in volle omvang door.

ad. 2 de oogmerken

De oogmerken waartoe de wettelijke bescherming in het leven is geroepen zijn bij beide wetten ver-

schillend. Bij de Boswet gaat het ondermeer om het nastreven van de verhoging van de produktie en in verband daarmee om verbetering van het beheer.

Bij de NSW is slechts "behoud van natuurschoon" het motief der wettelijke regeling.

ad. 3 *de middelen, waarmee men de nagestreefde oogmerken wil verwezenlijken zijn in beide wetten verschillend.*

Bij de Boswet is sprake van het opleggen van de verplichtingen aan eigenaren, met de mogelijkheid om al dan niet rentedragende kredieten of bijdragen toe te kennen. De NSW kent fiscale tegemoetkomingen. De Boswet spreekt over meldingsplicht, herplantplicht en instandhoudingsverplichting. Vellingen worden beoordeeld naar de mate waarin hierbij de produktie van hout betrokken is.

De NSW schrijft behoorlijk onderhoud, instandhoudingsverplichting voor en bekijkt de velling meer uit het oogpunt van de bewaring van natuurschoon, indien dit niet in strijd is met regelen van normaal bosbeheer.

Een stelsel van algemeen werkende fiscale faciliteiten zoals de NSW die kent zou naar de mening van Mr Schuttevâer, indien al in theorie mogelijk, bij de uitvoering gelet op de spreiding van het bosareaal over vele zeer kleine "eenheden" onmogelijk zijn. De verplichtingen die beide wetten specifiek in het kader van het bewaren van het natuurschoon aan de eigenaar kunnen opleggen zijn verschillend.

De Boswet kent in artikel 13 de mogelijkheid ter bewaring van natuurschoon een kapverbod voor telkens een periode van *ten hoogste* vijf jaren met de mogelijkheid van toekenning van schadevergoeding. Van deze bevoegdheid op grond van artikel 13 is tot nu toe geen gebruik gemaakt. De NSW kent een kapverbod zonder meer.

4 *De NSW en de Wet op de Ruimtelijke Ordening*

De Wet op de Ruimtelijke Ordening opent de mogelijkheid bij een vastgesteld bestemmingsplan, de bestemming en het gebruik van een landgoed zodanig te regelen dat het de eigenaar verboden is, om zijn landgoed een bestemming te geven die zich niet zou verdragen met de opzet van het bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan kan dus bepalen dat de exploitatie van het landgoed wordt voortgezet onafhankelijk van de vraag of de bedrijfsuitkomsten voortgang van deze exploitatie wel mogelijk en wenselijk maken. In feite wordt voor zover het met bossen en andere houtopstanden bezette gronden betreft, eenzelfde bestemmingsvastheid in de Boswet geregeld.

Het verschil tussen de NSW en de Wet op de Ruimtelijke Ordening is, dat bij de NSW de eigenaar *vrijwillig* de bestemming van het landgoed handhaaft,

waartegenover als tegenprestatie fiscale faciliteiten staan, die helaas ontoereikend zijn.

Op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening kan de eigenaar worden gedwongen een bepaalde bestemming aan zijn goed te geven. In hoeverre de plan-schadevergoeding (artikel 49 Wet Ruimtelijke Ordening) hier soelaas kan bieden dient te worden afge-wacht nu jurisprudentie terzake nog moet worden ontwikkeld.

5 *De NSW en de Natuurbeschermingswet*

De Natuurbeschermingswet opent de mogelijkheid natuurmonumenten, dit zijn terreinen en wateren, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis, aan te wijzen als beschermde monumenten. Deze aanwijzing kan geschieden als de bescherming niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd.

De rechtsgevolgen van de aanwijzing houden o.m. in dat het ingevolge artikel 12 dezer wet verboden is zonder vergunning van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ont-sieren. Bij overeenkomst tussen de Minister en de eigenaar kan een beheersplan voor maximaal drie jaar worden vastgesteld. De wet voorziet in een uitkering in verband met de kosten van beheer volgens dit beheersplan die redelijkerwijs niet ten laste van de eigenaar behoren te komen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot toekenning van een schadevergoeding in verband met de aanwijzing als beschermd natuurmonument. Het verschil tussen Natuurbeschermingswet en NSW is, dat de NSW tracht het natuurschoon te behouden door middel van het regelen van fiscale faciliteiten. De Natuurbeschermingswet daarentegen beoogt de bestemming en het beheer van natuurterreinen nader te regelen via een aanwijzingsprocedure, een vergunningenstelsel en een beheersplan.

IV **Enige belastingen met betrekking tot onroerend goed, waarvoor terzake van NSW landgoederen geen aparte regeling bestaat**

1 *De grondbelasting*

Deze belasting wordt geheven van hem, die het genot heeft van de gebouwde of ongebouwde eigendommen, krachtens recht van bezit of enig ander zakelijk recht. (artikel 47 Wet op de Grondbelasting). De grondbelasting mag worden afgetrokken van de inkomsten bij de bepaling van het belastbaar bedrag

voor de inkomstenbelasting. De betaalde grondbelasting kan dus niet van het verschuldigde bedrag aan inkomstenbelasting (volgens aanslag) worden afgetrokken. De grondbelasting is dus in tegenstelling tot dividend- en loonbelasting geen voorheffing op de inkomstenbelasting.

Het ontwerp van wet tot wijziging van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen beoogt de grondbelasting af te schaffen.

2 De belangrijkste gemeentelijke belastingen met betrekking tot onroerend goed

Als de meest belangrijke gemeentelijke belastingen ten aanzien van het onroerend goed zijn te beschouwen de straat- en baatbelasting. Van ondergeschikt en incidenteel belang voor de NSW landgoederen kunnen zijn de belasting ex artikel 282 verband houdende met voorzieningen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de belasting ex artikel 277 I brandassurantiebelasting, de belasting ex artikel 288 de woonforensenbelasting en de bouwterreinbelasting ex artikel 279.

De druk van de gemeentelijke belastingen met betrekking tot onroerend goed is aanzienlijk en betekent voor vele eigenaren van landgoederen een vergroting van de financiële problemen.

a de straatbelasting

Deze belasting kan worden gegeven:

- wegens *gebouwde eigendommen* en daarbij behorende erven, die aan openbare land- of waterwegen in de gemeente belenden of in de onmiddellijke nabijheid daarvan gelegen zijn;
- wegens *ongebouwde eigendommen*, die aan deze wegen belenden of op deze wegen uitgang hebben.

De straatbelasting moet worden geheven naar grondslagen, volgens welke een billijke bijdrage gevorderd wordt in de ten laste van de gemeente komende kosten voor aanleg (rente en afschrijving) en onderhoud van openbare land- of waterwegen.

b de baatbelasting (ex artikel 281 der Gemeentewet)

- wegens gebouwde of ongebouwde eigendommen en hunne aanhorigheden die gelegen zijn in *bepaalde gedeelten* der gemeenten kan gedurende een periode van ten hoogste dertig jaar, een jaarlijkse belasting geheven worden naar grondslagen, volgens welke een billijke bijdrage gevorderd wordt in de kosten van door of met medewerking van het Gemeentebestuur tot stand gebrachte werken, waardoor deze eigendommen zijn gebaat.

Eerder genoemd ontwerp van wet tot wijziging van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen beoogt o.m. de opheffing van straat-

brandassurantie- en de bouwterreinbelasting onder invoering van een nieuwe belasting met betrekking tot het onroerend goed, met uitzondering evenwel van de cultuurgrond voor land- en bosbouw.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gronden welke deel uitmaken van NSW landgoederen alsmede natuurterreinen, die door rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen tot behoud van het natuurschoon worden beheerd van de nieuw in te voeren gemeentelijke onroerend goed belasting worden vrijgesteld.

Dank zij deze bepaling, die bij amendement aan het Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen is toegevoegd, zal in de toekomst de rangschikking onder de NSW van invloed kunnen zijn op de heffing van de gemeentelijke onroerend goed belasting.

3 De waterschapslasten

Waterschapslasten zijn belastingen die dienen ter bekostiging van de uitgaven van een waterschap.

De regeling omtrent de aanwijzing van de belastingplichtigen en de vaststelling van de maatstaven der heffing in waterschapsreglementen behoort toe aan de Provinciale Staten behoudens de vereiste Koninklijke goedkeuring. (artikel 98 en artikel 100 Provinciewet) Tot verandering van de inrichting of de reglementen kunnen de besturen van de waterschappen voorstellen doen aan de Staten der Provincie. (artikel 206 G.W.)

In vele gevallen stellen Gedeputeerde Staten algemene waterschapsreglementen voor de provincie vast waarin de algemene lijn van de belastingheffing wordt aangegeven.

Eveneens kunnen bijzondere reglementen door Gedeputeerde Staten worden vastgesteld voor de financiering van bijzondere taken bij bepaalde waterschappen. Voor de bepaling van de waterschapslasten voor bosgronden zijn van belang de classificatie en de tariefstelling in het betreffende waterschap. Vele bosgronden zijn in laag betalende klassen ondergebracht, omdat zij minder belang hebben bij de werken van de waterschappen en in mindere mate wateroverlast veroorzaken dan overigens vergelijkbare gronden.

In de provincie Gelderland wordt een reductie verleend van tenminste 25% op de waterbeheersingslasten.

V Slotbeschouwing

Vastgesteld kan worden, dat het de bedoeling van de NSW is om door middel van regeling van *sommige* van landgoederen geheven belastingen het behoud van natuurschoon te bevorderen.

In de oorspronkelijke opzet van de NSW werden ten aanzien van de vermogensbelasting, de inkomstenbelasting, de personele belasting en de successierechten bepaalde faciliteiten geregeld. In 1932

werd ook de faciliteit ten aanzien van het registratierecht in de wet ingebracht. In de loop der jaren zijn de bepalingen terzake van NSW landgoederen vaak gewijzigd. De NSW bevat(te) ten eerste verschillende wijzigingen in bestaande wetten, welke wijzigingen geacht werden in de oorspronkelijke wetsteksten te zijn aangebracht. (zie artikel 4, 5 en 6).

Daarnaast kende (kent) de NSW afwijkende bepalingen van andere wetten. (zie artikel 7, 8 en 9 der NSW). Hierin wordt afgeweken van de bepalingen van resp. de Successiewet en de Registratiewet. Tenslotte bevat de NSW bepalingen van algemene aard; deze betreffen o.m. de omschrijving van het verzoek tot aanwijzing als "landgoed" en de wijze waarop hieromtrent een beslissing wordt genomen.

De thans vigerende fiscale faciliteiten, die betrekking hebben op NSW landgoederen, zijn geregeld in:

a *de NSW 1928:*

faciliteiten met betrekking tot de successierechten (artikel 7, 8 en 9 lid 1) en het registratierecht (artikel 9 bis, ter en quater).

b *de Wet op de Inkomstenbelasting 1964:*

In artikel 68 onder het hoofd "aanvullende regelingen" is een bepaling terzake van NSW landgoederen opgenomen. De nadere uitwerking is geregeld in een algemene maatregel van bestuur.

c *de Wet op de Vermogensbelasting 1964:*

In artikel 9, lid 3 is de regeling van de zgn. bestemmingswaarde neergelegd en onder het hoofd "aanvullende regelingen en slotbepalingen" is in artikel 24 de regeling ten aanzien van landgoed NV's vastgelegd, die bij Algemene Maatregel van Bestuur nader is uitgewerkt.

d *de Wet op de vennootschapsbelasting 1969:*

In de wet op de vennootschapsbelasting 1969 wordt in artikel 5 letter a onder bepaalde voorwaarden vrijstelling van vennootschapsbelasting voor landgoed NV's voorgesteld. De nadere regeling terzake zal te zijner tijd in een algemene maatregel van bestuur geschieden.

e *de Wet op de Personele Belasting 1950:*

Artikel 8, lid 4 van deze wet.

f *de resolutie van 9 september 1941 nr. 34B/7521 met betrekking tot de dividendbelasting:*

g *Ontwerp-Wet tot verruiming van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen. (reeds door de Tweede Kamer aanvaard)*

Bij deze wet wordt de Gemeentewet gewijzigd. Van belang is het voorgestelde art. 273 en de op grond van dit artikel uit te vaardigen algemene maatregel van bestuur.

Geconstateerd kan worden, dat de fiscale wetgeving ten aanzien van NSW landgoederen een verbrokken karakter draagt en uit een oogpunt van wetssystematiek gebrekkig is. De moeilijke financiële positie waarin vele landgoederen zich bevinden doet de vraag rijzen, of de bestaande fiscale faciliteiten met betrekking tot NSW landgoederen wel toereikend zijn en of niet overwogen dient te worden tevens ten aanzien van andere dan eerder genoemde belastingen en ten aanzien van andere publieke lasten, drukkende op NSW landgoederen, invoering van tegemoetkomingen te bepleiten.

Nationale Populieren Commissie

De voorzitter van de Nationale Populieren Commissie deelde ons mede, dat bij besluit van de Minister van Landbouw en Visserij d.d. 2 februari 1971, de heer ir. W. J. Weidema als vertegenwoordiger van de Koninklijke Nederlandse Bosbouw Vereniging met ingang van 1 januari 1971 is benoemd tot lid van de Nationale Populieren Commissie.