

EEN NIEUWE VORM VAN STAATSZORG.  
ENKELE OPMERKINGEN NAAR AANLEIDING VAN HET BESLUIT  
STAATSTOEZICHT OP DE BOSSCHEN

door  
M<sup>r</sup> L. J. Schiethart.

De zich steeds uitbreidende en dieper in de particuliere invloedssfeer indringende Staatsvoogdij heeft een nieuw object gevonden waaraan zij haar speciale aandacht kan schenken. Ik denk hierbij aan het bosch, dat sedert de inwerking treding op 17 Juni 1943 van het Besluit Staatstoezicht op de Bosschen — hierna te noemen het Besluit — onder toezicht van het Staatsboschbeheer staat. Het besluit is uitgevaardigd door de Secretarissen-Generaal van de Departementen van Landbouw en Visscherij, van Justitie, van Financiën, van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming en van Binnenlandsche Zaken. Men kan moeilijk ontkennen dat het bosch zich in een veelvoudige belangstelling mag verheugen.

Stond tevoren de Boschwet, die thans gedeeltelijk is gehandhaafd, reeds in het teeken van overheidsbemoeiing met het bosch — welke bemoeiing door de oorlogsomstandigheden aanzienlijk uitgebreid werd — thans is deze omgezet in een alomvattend Staatstoezicht, dat zich niet alleen met de bosschen van publiekrechtelijke lichamen en van vereenigingen en stichtingen van algemeen nut bezighoudt, maar ook met den particulieren boschbezitter, die tot heden een, zij het dan door de recente oorlogswetgeving beperkt, zelfstandig beschikkingsrecht over zijn bosch bezat.

Het Besluit verstaat blijkens art. 1 onder bosch: „elk terrein dat dient voor de voortbrenging van hout of van bijproducten van den boschbouw”. Art. 3 breidt deze definitie nog verder uit, zoodat mede onder het Staatstoezicht vallen de boom (zaden)-kweekerijen en de handel in deze producten.

Art. 2 voegt een nieuw accent toe aan den vorm van onze wetgeving. Dit art. geeft n.l. een uiteenzetting van de beteekenis van het bosch en is alszoodanig te beschouwen als een tusschenvorm van de in onze vooroorlogse wetgeving gebruikelijke considerans en de Memorie van Toelichting. Juridisch heeft het artikel geen belang, men kan het eerder zien als de ratio van het bij dit Besluit ingevoerde Staatstoezicht.

Wij nemen het derhalve hier in zijn geheel over.

„De beteekenis van het bosch is gelegen:

- 1) op economisch gebied in de opbrengst aan hout en andere boschproducten, alsmede in het verschaffen van arbeid en inkomen aan talrijke volksgenooten;
- 2) op het gebied der bodemcultuur in de beveiliging van kusten en duinen tegen het geweld der natuur, in het breken van voor den landbouw en bewoning schadelijke winden, in de verbetering van het klimaat, van den bodem en van de waterhuishouding;
- 3) op sociaal gebied in de bevordering van de recreatie-mogelijkheden en de verhooging van de volksgezondheid, in het opwekken van de geestelijke en zedelijke krachten van het volk en in de bevordering van de schoonheid van het landschap;
- 4) op het gebied van de jacht en de natuurwetenschap in het behoud van de inheemsche dieren- en plantwereld”.

Het Staatstoezicht op de bosschen is gelegd in handen van het Staatsboschbeheer, welks Directeur de functie van het Hoofd van het Staatstoezicht op de Bosschen, verder als het Hoofd aan te duiden, bekleedt. Het Hoofd wordt bijgestaan door een afdeling „Particulier Boschbezit”. De chef hiervan wordt benoemd uit den kring van de Nederlandsche particuliere boscheigenaren door den Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visscherij, gehoord den Gemachtigde voor het Boschwezen, de Houtvoorziening en de Jacht en den Boerenleider. Aan elk van de lagere organen van het Staatstoezicht wordt door het Hoofd in overeenstemming met den Boerenleider een vertegenwoordiger van het „Particulier Boschbezit” uit zijn ambtsgebied als raadsman toegevoegd.

Het kenmerkende verschil met de Boschwet, waarvan, bij de in werking treding van het Besluit, verschillende artikelen vervallen zijn en waardoor deze wet aan-

merkelijk aan belang heeft ingeboet, is, dat het Besluit thans het bosch, dus ook het particuliere, geheel onder Staattoezicht stelt.

De bezwaren hiertegen ten tijde van de invoering van de Boschwet gevoeld, worden nu blijkbaar niet meer doorslaggevend geacht. Zoo werd het in de M. v. T. op art. 7 der Boschwet niet wenschelijk en praktisch moeilijk uitvoerbaar geacht het Staattoezicht op de bosschen in te stellen. Ten aanzien van de niet-particuliere bosschen echter werd het boschbeheer aan bepaalde regelen gebonden en de Minister was van meening, dat „een voorbeeld van deugdelijk boschbeheer, door een publiekrechtelijk lichaam gegeven, een aanmerkelijken invloed ten goede op den particulieren boschbouw kan uitoefenen”.

Verder was men van meening, dat het Staatsapparaat, dat voor het houden van toezicht in aanmerking kwam, het Staatsboschbeheer, nog niet tegen deze taak was opgewassen. Of dit inmiddels anders is geworden of dat Vadertje Staat gedesillusioneerd werd in zijn boschbouwende onderdanen laat zich slechts gissen, aangezien de thans gebruikelijke wijze van uitvoering van overheidsmaatregelen, door het gemis van openbare behandeling, de bedoeling, die bij den wetgever voorgezetten heeft niet openbaar maakt, te meer wanneer, zooals in het onderhavige geval, evenmin eenige officieele toelichting wordt verstrekt. Dit is des te meer jammer waar het Besluit van zoo ingrijpenden aard is ten aanzien van het eigenomsrecht van bosschen en dit recht hierdoor wel zoo uitgehold is, dat men zich bij lezing der verschillende bepalingen onwillekeurig afvraagt welke rechten deze categorie van Staatsburgers nog heeft. Zoo slaakte een boscheigenaar onlangs de verzuchting: „Het eenige wat ons voortaan nog is toegestaan is belasting betalen”. Laten wij hopen dat in de hanteering van het Besluit deze verzuchting niet bewaarheid wordt.

Na deze meer algemeene opmerkingen moge thans eenige volgen ten aanzien van een drietal onderwerpen.

#### *Beroep op den rechter.*

Een van de opmerkelijkste bepalingen van het Besluit is vervat in art. 19, dat het recht van beroep terzake van door de organen van het Staattoezicht te geven voorschriften en beslissingen regelt. Ten aanzien van de voorschriften van de lagere organen is beroep op het Hoofd mogelijk, terwijl men van de voorschriften en beslissingen van deze autoriteit beroep kan aantekenen bij den Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visscherij, wiens uitspraak definitief is. De beroepsinstantie is dus in beide gevallen de administratie zelf. Hier is dus bij den controverse administratie-rechter het pleit ten gunste van eerstgenoemde beslist.

Wat de gevolgen van het rechter spelen door de administratie kunnen zijn, is door Mr A. Mulder in het Ned. Juristenblad van 25 Maart jl. nog eens uiteengezet, zoodat ik moge volstaan met hiernaar te verwijzen, waarbij ik echter opmerk, dat het in de door Mr Mulder genoemde voorbeelden gevallen betrof, waarin de administratie op onwettige wijze den rechter van zijn stoel verdrong.

In ons geval evenwel heeft de administratie de rechterstoel reeds voor zich gereserveerd, zoodat zij van die zijde niets heeft te vrezen. Ziet men vervolgens naar de zeer ruime redactie van art. 10 krachtens welke bepaling het Hoofd aan den boscheigenaar binnen het kader van het Besluit het nemen of nalaten van maatregelen kan voorschrijven, dan is de vrees voor détournement de pouvoir niet denkbeeldig. Ook art. 8, dat het geven van schadeloosstellingen aan eigenaren wier bosschen tot banbosch zijn verklaard regelt, doet de behoefte aan een onpartijdigen rechter sterk gevoelen. Men vraagt zich af waarom geen beroep op een rechter mogelijk gemaakt is. Een andere oplossing ware geweest het inschakelen van een advies instantie, hetzij een commissie van deskundigen hetzij de Raad van State. Misschien ware dit in een wijzigingsbesluit of een uitvoeringsbeschikking krachtens art. 24 te regelen.

#### *Banbosch.*

Ook art. 8 van het Besluit is van ingrijpenden aard. Dit art. geeft n.l. aan het Hoofd de bevoegdheid een bosch, waarvan het ontstaan en het behoud uit een oogpunt van landsbelang — de Duitsche tekst, die doorslaggevend is, spreekt van Allgemeininteresse, wat m.i. beter vertaald ware met het ruimer begrip: algemeen belang — noodzakelijk zijn, tot „banbosch” te verklaren. Hiermede is in ons Nederlandsch boschbezit een tot nog toe onbekende figuur gecreëerd. Een nadere omschrijving dan de hierboven vermelde zal men in het Besluit tevergeefs zoeken. Het tot banbosch verklaren is dus afhankelijk van het „freies Ermessen” van het Hoofd.

Het tweede lid van art. 8 regelt de gevolgen van de verklaring tot banbosch. Het

Hoofd kan den bezitter, dat is dus hij die de feitelijke beschikking heeft, van het banbosch door een beschikking bepaalde maatregelen — uitgaande boven de aan iederen boschbezitter op te leggen maatregelen — voorschrijven op het gebied van de velling de aanplanting en de beveiliging van den bodem.

In het derde lid tenslotte wordt bepaald, dat de Staat aan den eigenaar een schade- loosstelling geeft ter vergoeding van de kosten en de winstderving, die voor hem uit deze maatregelen voortvloeien.

De verklaring tot banbosch is, zie ik het goed, niet alleen bedoeld om een mogelijk- heid te scheppen om tot aanwijzing van schermbosschen te kunnen overgaan, maar is vooral ook te beschouwen als een gemitigeerde vorm van onteigening ter bewaring van natuurschoon, zooals deze in den sedert 5 Maart 1942 gewijzigden 8en Titel van de Onteigeningswet, geregeld is.

Weliswaar is er juridisch groot verschil, bij de banboschverklaring immers behoudt de eigenaar, zij het dan in beperkte mate zijn eigendomsrecht. Hij kan het bosch vreemden, verpachten etc. behoudens de in de artikelen 2 en 3 van de Verordening houdende regelen met betrekking tot rechtshandelingen ten aanzien van landbouw- gronden vereischte verklaring van geen bezwaar. Eveneens behoudt hij b.v. de be- voegdheid krachtens art. 679 B.W. zijn eigendom af te sluiten, immers, nog afgezien van het feit, dat deze bevoegdheid niet door een lager orgaan kan worden ontnomen (H.R. 26-6-1924, N.J. 1924/1139), valt uit de redactie van art. 8 op te maken, dat de beschikkingen van het Hoofd hieraan niet kunnen tornen. In feite echter zal de banboschverklaring in vele gevallen het vroeger door onteigening beoogde doel kunnen bereiken, zonder de voor den Staat aan een onteigening inhaerente financieele offers. Immers ook in zoodanig geval kan het natuurschoon door de intensieve contrôle niet meer worden geschaad.

De banbosch-verklaring is te beschouwen als een op het bosch drukkende zakelijke last en verschilt hierin van den last die krachtens de Natuurschoonwet op een land- goed wordt gelegd t.w. om gedurende een tijdvak van 25 jaar het landgoed als zoo- danig in stand te houden en geen oppaand hout te vellen dan volgend de regels van normaal boschbeheer noodzakelijk of gebruikelijk is. Laatstgenoemde last immers kan door den eigenaar steeds worden opgeheven in welk geval de belastingfaciliteiten komen te vervallen.

Zooals uit het bovenvermelde valt af te leiden zal de banbosch-verklaring voor den boscheigenaar financieele gevolgen hebben. Hierdoor kom ik op de regeling van de schadeloosstelling, zooals deze in het 3e lid van art. 8 is neergelegd. Deze regeling komt hierop neer, dat de voor den banbosch-eigenaar, tengevolge van de speciale maatregelen hem door het Hoofd voorgeschreven, ontstane kosten en winstderving door den Staat worden gedragen. In welken vorm en naar welke maatstaven deze schadeloosstelling, die volledige vergoeding zal moeten geven, dient te geschieden, laat art. 8 blijkbaar aan uitvoeringsmaatregelen over, die, ondanks het feit, dat het Besluit reeds bijna een jaar oud is, nog niet zijn verschenen. De vorm van de vast- stelling kan van belang zijn met het ook op de mogelijkheid van beroep, waarover ik hierboven sprak. Immers art. 19 laat slechts beroep open tegen „beslissingen" en „voorschriften" van het Hoofd en een vaststelling van schadevergoeding is zondermeer niet onder één van deze begrippen te brengen.

De uitvoeringsbepalingen zullen voorts moeten bepalen wien de schadeloosstelling gegeven zal worden. Kortom zij zullen een oplossing moeten geven voor de in de M. v. T. op art. 10 der Boschwet opgeworpen moeilijkheden. Nemen wij b.v. de mogelijkheid van een op te leggen kapverbod en het tengevolge hiervan te niet gaan van het recht van vruchttrekking van den grond. De M. v. T. merkte ten aanzien hiervan op: „Zal de schadeloosstelling bestaan uit eene som ineens of b.v. uit een jaarlijksche rente van de verkoopwaarde der boomen, of zal zulks aan de beslissing van den benadeelde worden overgelaten? Als de boomen rijp zijn en niet meer in waarde vermeederen, doch over het natuurschoon moeten blijven staan, b.v. eene laan, zou de eigenaar geen rente over het bedrag der schadeloosstelling behoeven te betalen, maar als de boomen jaarlijks nog in waarde toenemen, hoe zou dan deze waardevermeerdering met bedoelde rente moeten worden verrekend? Zal verder voor vermindering der schadeloosstelling in aanmerking komen de meerdere waarde, die het overige terrein, b.v. een buiten, behoudt door de bewaring van het natuurschoon?"

Ten aanzien van de vraag of de schadeloosstelling moet worden verdeeld en hoe indien er verschillende zakelijk gerechtigden zijn zegt de M. v. T.: „Wordt de schade- loosstelling niet ineens uitgekeerd, dan schijnt de vraag, hoe de rechten waren te regelen van hen, die een zakelijk recht op het onroerend goed hebben, vrijwel onoplos- baar.

Deze en andere moeilijkheden staan het verleenen van schadeloosstelling in den weg." Niet duidelijk is hoe het Besluit denkt over de mogelijkheid van uitkeering van een schadeloosstelling aan een anderen zakelijk gerechtigde dan den eigenaar. Opvallend is, dat, waar het tweede lid spreekt van de maatregelen, die aan den *bezitter* van een banbosch kunnen worden voorgeschreven, het derde lid bepaalt, dat de *boscheigenaren* worden schadeloosgesteld.

Waarom hier beide begrippen worden gebruikt is mij niet duidelijk, immers ingevolge art. 17 treedt de gebruiksgerechtigde steeds in de plaats van den eigenaar. Is hier sprake van een redactiefout of zijn hier beide begrippen opzettelijk tegenover elkaar gesteld om te doen uitkomen dat de schadeloosstelling ook aan den eigenaar kan worden uitgekeerd, indien de maatregelen niet alleen voor den gebruiksgerechtigde nadeelig zijn? Is de eerste veronderstelling juist dan zou dit erop neerkomen dat de Staat zich met de regeling tusschen eigenaar en gebruiksgerechtigde niet wenschent in te laten en zal het dus voor eerstgenoemde, tenzij een en ander tevoren is overeengekomen, alleen afhangen van de goedgunstigheid van laatstgenoemde of hij voor de winstderving en de onkosten die te zijnen laste komen, voortvloeiende uit de aan den gebruiksgerechtigde voorgeschreven maatregelen, schadeloos zal worden gesteld.

Ter omzelling van de hierboven opgesomde moeilijkheden heeft de Boschwetgever de oplossing gezocht in het stellen van regelen met betrekking tot de onteigening van onroerend goed ter bewaring van natuurschoon, gevormd door bosschen en andere houtopstanden. Zie ik het goed dan wordt thans dit pad weer verlaten en slaat men thans den weg der kapverboden weer in.

Art. 8 spreekt alleen van schadeloosstelling voor gederfde winst en gemaakte onkosten. Hoe staat het echter met de vergoeding van de vermogensschade, die de eigenaar lijdt in den vorm van de zeer beperkte mogelijkheid van vervreemden van zijn bosch, doordat dit tot banbosch wordt gepromoveerd? Ik acht dit een lacune, immers zooals reeds eerder opgemerkt werd is de banbosch-verklaring te beschouwen als een zakelijke last, die eenigszins te vergelijken is met den last, die tengevolge van het onder de Natuurschoonwet brengen van een bosch ontstaat. Eerstgenoemde last zal echter, daar hij door de Overheid wordt opgelegd en dus alleen door deze weer is op te heffen, de waarde veel sterker drukken. De eigenaar, die er in slaagt van de Grondkamer de in art. 18 bedoelde verklaring van geen bezwaar met betrekking tot de vervreemding te verkrijgen, zal ervaren dat een eventueele koper bij de bepaling van zijn koopprijs rekening zal houden met de door de banbosch-verklaring ontstane beperkingen in zijn toekomstige eigendomsrecht.

M.i. zou hier dus een schadevergoedingsrecht op zijn plaats zijn.

In ieder geval zal de banbosch-eigenaar er goed aan doen bij de aangifte voor de belasting rekening te houden met deze waardevermindering, waarbij de wijze van berekening van de „bestemmingswaarde” in den zin der Natuurschoonwet misschien als richtlijn kan dienen. De betekenis van art. 8 is, naast de hierdoor geschapen mogelijkheid van banlegging op schermbosschen, m.i. vooral hierin gelegen, dat de banbosch-verklaring voor den Staat de mogelijkheid opent, op goedkoope manier natuurschoon te bewaren. Dit zou op zich zelf toe te juichen zijn, ware het niet dat art. 8 den indruk vestigt, dat dit geschiedt op kosten van den boschbezitter, tenminste wanneer de uitvoeringsmaatregelen de mogelijkheid van schadeloosstelling niet uitbreiden.

### *Bebossching.*

Tenslotte een enkele opmerking over den invloed van het Besluit op de bebossching. Zal het thans ingevoerde Staatstoezicht niet, zooals reeds in de M. v. T. op art. 17 der Boschwet werd gevreesd, den boschaanleg door particulieren tegengaan? Het is moeilijk hierop een antwoord te geven. Het Besluit is nog jong, uitvoeringsmaatregelen die de bedoeling van den Besluitgever duidelijker zullen doen kennen zijn nog niet verschenen. Voorloopig echter zullen grondeigenaren m.i. niet licht tot bebossching overgaan. Daar komt nog bij dat het Besluit, evenals de Boschwet, geen verplichting tot bebossching van woeste gronden kent. Weliswaar kan het Hoofd bepaalde maatregelen voorschrijven, o.a. inzake herbebossching, doch zijn competentie beperkt zich tot eigenaren van terreinen, waarop zich reeds houtopstanden bevinden of bevonden hebben. Art. 6 bepaalt evenwel, dat het Hoofd de bebossching van woeste gronden dient te bevorderen, indien deze meer voor den boschbouw dan voor den landbouw of voor ander gebruik geschikt zijn en niet als natuurreservaat in aanmerking komen. Te denken valt hier b.v. aan het verstrekken van rentelooze voorschotten ter tegemoetkoming in de kosten van bebossching. Krachtens art. 8 der Boschwet komen hier alleen voor in aanmerking publiekrechtelijke lichamen en bepaalde vereenigingen, men zou dus

thans de gelegenheid eveneens voor particulieren moeten openstellen. In hoeverre dit „bevorderen” effectief zal zijn moet de toekomst leeren.

De invloed van het Besluit zal zich naar twee zijden doen gevoelen, ten aanzien van de grondeigenaren enerzijds en van het bosch anderzijds.

Wat eerstgenoemde aangaat, hiervoor zagen wij reeds dat het Besluit de eigendomsrechten van de boscheigenaren onder hen ten zeerste beperkt zonder daartegenover steeds een schadeloosstelling te stellen of beroep op een onafhankelijke rechtelijke instantie toe te laten, waardoor de mogelijkheid, dat grondeigenaren, op wier terreinen zich geen houtopstanden bevinden, zich in de rijen van de boscheigenaren zullen voegen, beperkt is geworden.

Ook op het gebied van het boschbezit valt dus de huidige tendens van uitbreiding van de sfeer van het publiekrecht ten koste van het privaatrecht waar te nemen. Ja zelfs kan men hier, zooals de schrijver van het artikel „De nieuwste boschwetgeving” in de Gemeentestem van 1 December 1943 deed, de vraag stellen of dit eigendomsrecht nog wel tot het privaatrecht gerekend mag worden. In dit verband valt te denken aan ons pachtrecht en laatstelijk het arbeidsovereenkomstenrecht, dat sedert de invoering van het Pachtbesluit en van de Verordening Veranderen van betrekking en de Verordening op de Ordening van den arbeid, een publiekrechtelijk karakter heeft gekregen.

Moge men dit kunnen billijken met een beroep op het algemeen belang, waaraan het privé belang ondergeschikt dient te zijn, ten aanzien van den invloed van het Besluit op het bosch in het algemeen kan deze tendens gevaren in zich bergen.

Het behoud van ons particuliere boschbezit is een algemeen belang, waarvoor het Besluit juist op de bres wil staan. Ik vraag mij echter af of de Besluitgever zijn doel niet voorbij streeft. De talloze beperkingen, die het Besluit aan de eigenaren kan opleggen, maken het bezit van bosschen niet aantrekkelijk en dragen het gevaar in zich dat de zorg, die de eigenaar voor het welzijn van zijn bosch heeft, gaat vervaluen. Denkt men daarbij aan de huidige houtprijzen en de invloed daarvan op het particuliere boschbezit (men zie hiervoor hetgeen Ir A. A. Bonnema en Ir J. H. Jager Gerlings in de Maart- en April-afleveringen van het Ned. Boschbouw-tijdschrift 13e jaargang, opmerkten) dan is er reden tot ongerustheid.

Een tweede nog verder reikend gevaar, dat in de invoering van het Staattoezicht kan schuilen, is dat de eigenaren geneigd worden hoe langer hoe meer de bosschen, die zij tevoren zelf of door middel van een derde beheerden, gaan overdragen aan den Staat, hetzij in beheer hetzij in eigendom, waardoor het beheer van ons totale boschbezit op den duur in één hand zou komen. Hierdoor zouden enerzijds de stimulansen, die er van het particuliere initiatief kunnen uitgaan tot werkloosheid gedoemd worden, terwijl anderzijds de mogelijkheid van critiek — die choc des opinions, waaruit zoo vaak de vérité is voortgekomen — tot het uiterste beperkt zou worden. Veel zal echter afhangen van de practische hanteering van de door het Besluit aan den Staat gegeven bevoegdheden en dit zal moeten leeren of het Staatsboschbeheer in staat zal zijn deze verantwoordelijke taak tot heil van ons nationale boschbezit te volvoeren.