

Algemene Bijdragen

PRAE-ADVIEZEN VOOR DE NAJAARSBIJENKOMST 1955 DER NEDERLANDSCHE BOSCHBOUWVEREENIGING TE WAGENINGEN

Zoals in het September-nummer van ons tijdschrift [27 (9) 1955 (245)] werd medegedeeld, hoopt het Bestuur der Nederlandsche Boschbouw Vereeniging op een intensieve gedachtenwisseling over de „herplantplicht voor bosopstanden” in de najaarsbijeenkomst op 28 October te Wageningen.

De prae-adviezen van de drie door het Bestuur uitgenodigde sprekers volgen hieronder, zodat iedere deelnemer aan de bijeenkomst, die tot de discussie wenst bij te dragen, zich daarop van te voren kan voorbereiden.*)

De Redactie.

INSTANDHOUDING VAN HET HUIDIGE BOSAREAAL IN NEDERLAND DOOR MIDDEL VAN EEN VERPLICHTING TOT HERBEPLANTING, MEDE IN VERBAND MET DE LANDBOUWBELANGEN

[935.1 (492)]

door

N. M. ZIJP

Tijden van oorlog nopen tot het verlenen van ingrijpende bevoegdheden aan de Overheid. Ook ten aanzien van het bos deed in ons land deze situatie zich voor. De eerste wereldoorlog bracht de „Nood-Boschwet 1917”, welke overigens geen plicht tot herbeplanting inhield. Reeds spoedig werd deze door „de Boschwet 1922” vervangen. Omtrent de herplantplicht vermeldde de Memorie van Toelichting, dat „particulieren niet aan banden gelegd zijn ten aanzien van herbebossing of ontginning van hunnen ontboschte gronden. Zoodanig ingrijpen schijnt zonder financiële hulp van Staatswege niet gerechtvaardigd en zoude niet bevorderlijk zijn aan de boschaanleg hier te lande.”

De tweede wereldoorlog gaf het aanschijn aan verschillende noodwetten, waaronder de Bodemproductiewet 1939, met een vergaande overdracht van wetgeving en bestuur. Op grond hiervan werd het Bodemproductiebesluit 1939 uitgevaardigd, hetwelk op haar beurt tot basis diende voor de Bodemproductiebeschikking 1939, d.d. 8 December 1939.

*) Gaarne wijzen wij onze lezers ook op: Ir A. F. ten Bruggencate „Kapverbod en herbebossingsplicht in Nederland” in het Landbouwk. Tijdschrift 67 (9) 1955 (575—594).

Deze beschikking werd na de bezetting, op 7 Juni 1940 (Stcrt nr 110) gewijzigd, waarbij onder meer gebruiksgerechtigden werden verplicht, om na vellen of rooien, een gelijke oppervlakte als werd ontbost, te bebossen overeenkomstig aanwijzingen van de Productie-commissaris. Hier verscheen derhalve voor de eerste maal, en wel in bezettingstijd, de herbebossingsplicht ten tonele en deze is tot de dag van heden gebleven, gewikkeld evenwel in een bijzonder onaantrekkelijk kleed.

Op het treurspel van de boswetgeving sinds de bevrijding willen wij niet te diep ingaan. Men vindt daarvan een helder overzicht in de beschouwing van Prof. Dr I. Samkalden „Een nieuwe Boswet?” in het tijdschrift Bestuurswetenschappen 1953, blz. 350—379. Genoeg zij vast te stellen, dat de ingrijpende herplantplicht nog steeds is geregeld in een ministeriële beschikking, de Bodemproductiebeschikking 1949 Bosbouw en Houtteelt, waarvan de geldigheid berust op de Overgangswet Bodemproductie 1950 en welke de singuliere en zeldzame figuur oplevert van een ministeriële beschikking, die alleen bij de wet gewijzigd zou kunnen worden (Samkalden l.c. blz. 360)!

De moeizame arbeid van de Commissie tot herziening van de „Boschwet 1922”, ingesteld op 18 Juni 1948, na meer dan vijftig vergaderingen, resulterende in een in 1952 gepubliceerd voor-ontwerp, heeft ernstig aan betekenis ingeboet, door het niet of onvoldoende rekening houden met de instelling van een Bosschap, welke inmiddels een feit is geworden. Met dit bedrijfschap is thans overleg gaande over de inhoud van een nieuwe wettelijke regeling. Inmiddels betekent deze gang van zaken, dat ruim tien jaren na de bevrijding de Nederlandse boswetgeving voor het overgrote deel wordt gevormd door een ministeriële beschikking, uitgevaardigd krachtens een noodwet, die zelf, door het verdwenen zijn van de daaraan ten grondslag liggende buitengewone tijdsomstandigheden, niet meer werkt. Vandaar de qualificatie „treurspel”. In ieder geval heeft het maatschappelijk leven nu ruime gelegenheden gekregen zich te bezinnen over de inhoud van een nieuwe boswetgeving, waarvan een van de belangrijkste vraagstukken de al dan niet invoering van een herbebossings-, dan wel van een herbeplantingsplicht uitmaakt.

Standpunt Stichting voor de Landbouw. De Commissie tot herziening van de „Boschwet 1922” stelt de handhaving van een dergelijke vernieuwingsplicht voor, geldende voor alle houtopstanden en niet alleen in geval van velling of rooïing (cf. art. 5 Bodemproductiebeschikking 1949), doch ook indien de houtopstand „op andere wijze (?) is doodgegaan”. Als balsem op de wonde wenst deze commissie de mogelijkheid van verlening van een subsidie of voorschot, dan wel beide, te openen, alsook vrijdom van de grondbelasting, voor een periode gelijk aan die bij ontginning van woeste gronden.

Het zal geen ernstige verwondering wekken, dat het Hoofdbestuur van de Stichting voor de Landbouw zich naar aanleiding hiervan in December 1953 tegen een dergelijke herplantplicht heeft uitgesproken. Enerzijds kleven hieraan, naar het oordeel van de Stichting, grote bezwaren, anderzijds is dit middel niet noodzakelijk om instandhouding van een zeker areaal bos in Nederland — ook door de georganiseerde landbouw wenselijk geacht — zeker te stellen.

De bezwaren van de Stichting richten zich vooral tegen de verstarring

van het grondgebruik, welke een plicht tot herbebossing noodzakelijkerwijs met zich brengt, zonder dat voldoende correctie mogelijkheden ter beschikking staan. Het Staatsbosbeheer laat thans wel overdracht van inplantplicht toe, doch binnen zeer nauwe grenzen. Indien de overdracht zou leiden tot aantasting van een boskern, wordt afwijzend beschikt. Evenmin is tot heden goedkeuring verleend aan een overdracht van herplantplicht, welke van een bestaande grote boskern een klein gedeelte afknabbelt, doch waarmee elders een kern wordt opgevuld of uitgebreid. Het begrip boskern wordt geïnterpreteerd al naar de streek waar het geval zich afspeelt. Zo beschouwt men in midden-Limburg een snipper-bosje van 2 à 3 ha reeds als een boskern.

Daarenboven worden percelen woeste grond, groter dan 10 ha, niet in aanmerking gebracht als grond voor het onderbrengen van een elders ontstane vernieuwingsplicht, aangezien deze als potentiële bosgrond worden beschouwd, welke te zijner tijd ingeplant zullen worden.

Dusdoende worden de vereiste elasticiteit in het grondgebruik ernstige belemmeringen in de weg gelegd. Dit is des te ernstiger, gezien de thans reeds aangebrachte en in de toekomst nog te verwachten grote verbeteringen in de waterbeheersing (af- als toevoer) (uitvoering Delta-plan).

Voorts is het een bekend feit, dat gronden voor de landbouw in gebruik zijn, welke, althans onder de huidige omstandigheden, beter bebost zouden kunnen worden, terwijl het omgekeerde evenzeer het geval is. Hier is bodemkartering van groot belang, om inzicht te verkrijgen in de potentiële productiemogelijkheden van de grond.

Zoals werd opgemerkt, acht de Stichting voor de Landbouw handhaving van de herplantplicht niet vereist om de aanwezigheid van een zeker areaal bos in Nederland te verzekeren. Over de omvang van dit areaal werd geen uitspraak gedaan, maar verwacht wordt, dat dit op den duur niet in ernstige mate zal verminderen. Deze wellicht boude veronderstellingen, meent de georganiseerde landbouw op de volgende omstandigheden te kunnen baseren.

Naast de herplantplicht bestaan nog andere remmen op de ontbossing. In de eerste plaats de Natuurbeschermingsbeschikking 1940. Op grond hiervan wordt voor de omzetting van bos in landbouwgrond van Overheidswege geen subsidie verstrekt, indien daartegen uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsschoon bezwaar bestaat. In eerste aanleg is de houtvester van het Staatsbosbeheer met de beoordeling van deze gevallen belast. Doorgaans is het financieel ondoenlijk om, zonder het verkrijgen van subsidie, tot een behoorlijke ontginning te geraken. Toepassing van de Natuurbeschermingsbeschikking vormt derhalve een geenszins te onderschatten barrière.

In de tweede plaats is daar het kapverbod, waartoe het voorontwerp Boswet ook de mogelijkheid opent. Voor handhaving hiervan bestaan naar mijn mening, onder de huidige omstandigheden, nog veel minder redenen, dan voor continuering van de herplantplicht.

In de derde plaats wijst de Stichting op de planologische regelingen. Krachtens de wet „Nationale Plan en Streekplannen” van 28 September 1950, kan „bezwaar gemaakt worden” tegen de uitvoering van voorgenomen werken (art. 29), welke in strijd zouden komen met een geldend bestemmingsplan, dan wel met een in voorbereiding zijnd ontwerp of met een in voorbereiding verkerende herziening daarvan. Het is vooral ten

behoefte van de instandhouding van natuurbeschermings-, of voor de ontspanning van belang zijnde gebieden, dat dit op zichzelf weinig elegante rechtsmiddel toepassing vindt.

Dit middel is daarom weinig elegant, omdat de hantering hiervan in vele gevallen wordt gemotiveerd door het voorgenomen werk te beschouwen als in strijd met een in voorbereiding zijnd Nationaal Plan (een fictie) dan wel met een in voorbereiding zijnd streekplan, waaromtrent de buitenwacht eveneens geheel onkundig is. De rechtszekerheid komt hier in ernstige mate in het gedrang. Overigens pleegt bij de uitvaardiging rekening gehouden te worden met onevenredige benadeling van betrokkenen, doordat de Overheid (veelal een gemeente) zich bereid verklaart, de grond in eigendom over te nemen. Niettemin dient dit stelsel zo spoedig mogelijk uit onze wetgeving te verdwijnen, hetgeen, indien de voortekenen juist zijn, ook strookt met de huidige inzichten bij het Ministerie van Wederopbouw.

In ieder geval betwistbaar lijkt ons de opvatting, dat de planologie in dit opzicht ver achter is en onvoldoende bescherming biedt bij gebreke aan doeltreffende sancties.

Anderzijds moet worden vastgesteld, dat het naar de opvatting van de georganiseerde landbouw, onjuist is, indien aan zuivere productiebossen in streek- en uitbreidingsplannen de bestemming „bosgebied” wordt gegeven. Als een tak van de landbouw in ruimere zin, dient het productiebos in een plan te worden begrepen onder de omschrijving „landelijk of agrarisch gebied”. Anders ware dit de bestemming „natuureservaat” te geven, voorzover het wetenschappelijk van belang is, dan wel tot „ontspanningsgebied” te bestemmen, voorzover het voor actieve recreatie dienstbaar kan worden gemaakt. Laatstgenoemde bestemming in een uitbreidingsplan zou mijns inziens de Overheid eventueel in staat stellen tot onteigening krachtens titel IV van de Onteigeningswet, „Over onteigening in het belang der volkshuisvesting”, over te gaan.

In dit verband is nog van belang, dat bij het recente K.B., omtrent het streekplan Walcheren, de Kroon zich op het standpunt heeft gesteld, dat het streekplan zich rechtstreeks tot de burgers richt en dat dit niet (alleen) is te beschouwen als een bindende richtlijn voor de gemeenten ten opzichte van hun uitbreidingsplannen, al gaan de huidige opvattingen meer in de laatste richting.

Binnenkort is naar alle waarschijnlijkheid de indiening te verwachten van een nieuwe wet betreffende de regeling van de bestemming en het daarmee verband houdend gebruik van onze vaderlandse bodem. Waarmee wij maar willen zeggen, dat het niet aangaat om de ruimtelijke ordening in dit verband ernstige betekenis te ontzeggen, zoals van de zijde van de natuurbeschermers nog al eens pleegt te geschieden.

In de vierde plaats kan als rem de Natuurschoonwet 1928 worden genoemd, waaronder meer dan 100.000 ha is gebracht. Voor het grootste deel zal deze aanzienlijke oppervlakte uit bos bestaan. Zou de opheffing van de herbebossingsplicht onttrekking aan deze wet in de hand werken? Wij betwijfelen zulks ernstig. Enerzijds zijn daar de bestemmingsregelen, anderzijds de pachtwetgeving en de wet op de vervreemding van landbouwgronden. Het verschijnsel is hier en daar waar te nemen, dat percelen uit de pacht worden genomen en dat men tot het inplanten met bijvoor-

beeld douglas of populieren overgaat. Een premiereregeling zou dit ongetwijfeld bevorderen.

In de vijfde plaats zij vermeld de actieve aankooppolitiek van de Staat, waartoe door de Minister van O. K. en W. voor het jaar 1955 een bedrag van f 3 miljoen ter beschikking is gesteld en waaromtrent reeds ongerustheid in de kringen van de bosbezitters is gerezen.

De beide laatste motieven zijn door ons aan de argumentatie van de Stichting voor de Landbouw toegevoegd.

Overigens heeft de Stichting bij het bepalen van het ingenomen standpunt zich voor ogen gehouden, dat het opheffen van de verplichting tot herbebossing zou kunnen leiden tot de verdwijning van een aantal kleine bospercelen. In dit verband is de eigendomstoestand van het bos van belang. Omstreeks 80.000 ha behoort aan eigenaren, die meer dan 50 ha bezitten, ongeveer 17.000 ha is verdeeld in eigendommen van 20—50 ha en 65.000 ha behoort aan eigenaren met minder dan 20 ha. Het is ondoenlijk om te ramen, welke oppervlakte hiervan ontgonnen zou worden. De ervaring bij de toepassing van de overdracht van de inplantplicht heeft geleerd, dat het aanbod van bosbezitters om bos in te planten, ter uitvoering van een elders ontstane herplantplicht, groter is dan de vraag van de boeren, om ontlast te worden van een vernieuwingsplicht. Evenzeer bleef de animo bij de toepassing van de zogenaamde hakhoutregeling (omzetting van laag gelegen hakhout voor de helft in landbouwgrond, mits de andere helft tot opgaand bos wordt omgevormd) ver onder de verwachtingen. Cijfers staan ons hierover niet ten dienste. Wellicht, dat vanwege het Staatsbosbeheer, tijdens de najaarsvergadering van de Vereniging, deze uit de doeken kunnen worden gedaan.

Aangenomen, dat 30.000 à 40.000 ha thans bestaand bos door de landbouw in gebruik zou worden genomen, hetgeen ons een hoge raming toeschijnt, dan staat hiertegenover, dat volgens het rapport „De plaats van het bos in de Nederlandse samenleving” (1954 Verslagen en Mededelingen van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening), nog ongeveer 25.000 à 30.000 ha heide en ander woestelgvend terrein, 2.000 ha duinen en zandverstuivingen en een kleine oppervlakte teeren, moeren en rietland, voor bebossing in aanmerking komen. De IJsselmeerpolders (totaal groot 220.000 ha, waarvan nog 150.800 ha in te polderen), de Braakman, de Lauwerszee, landwinning als gevolg van de uitvoering van het Delta-plan (in Zeeland rond 2000 ha) zullen wellicht 15.000 à 20.000 ha bos kunnen opleveren of totaal 45.000 à 50.000 ha. Waarmee een mogelijk verlies als hierboven werd geraamd, gecompenseerd zou zijn.

Ter bevordering van uitbreiding van het areaal bos is het gewenst, dat de Overheid overgaat tot het toekennen van (renteloze) voorschotten en/of subsidies. De landbouw wordt — gelukkig — in dit opzicht niet karig bedeed. De bosbouw is hierbij verre ten achter gebleven. Tot heden is hoofdzakelijk de bebossing van gemeente-wege (sinds 1907) door het verlenen van renteloze voorschotten gesteund. Krachtens deze regeling was tot 1950 ongeveer 16.500 ha bebost. Een bescheiden doch gelukkige stap in deze richting is thans gezet door het primeren van het omzetten van — hoog gelegen — hakhout in opgaand bos. Hiertoe is een bedrag van f 50.000 ter beschikking gesteld. Veel is dit nog niet, doch de eerste schreden zijn als regel de moeilijkste.

Daarnaast is intensivering van de voorlichting van groot belang. Het

wegvallen van de tijdrovende beslommeringen, verbonden aan de toepassing van herplantplicht en kapverbod, zou het Staatsbosbeheer in de gelegenheid kunnen stellen meer aandacht aan de voorlichting te besteden. Thans ontbreekt hier vrijwel de tijd voor. Bovendien zou dan „het psychologisch klimaat” vrijzele worden. Voelgunstiger zijn dan thans, nu het bestaan van de herplantplicht velen weerhoudt om te gaan bebossen. Men vangt nu eenmaal meer vliegen met honing dan met azijn en ook de bosbouwer is niets menselijks vreemd. Tenslotte, met onwillige honden is het slecht hazen vangen. Wat komt er terecht van de uitvoering van een herplantplicht door een boer, die tot het uiterste gepoogd heeft, deze grond te ontginnen ter verbreding van zijn, vaak te smalle, bestaansbasis?

Standpunt Nederlandse Vereniging van Boseigenaren. Naast de Stichting voor de Landbouw heeft ook deze vereniging zich met het vraagstuk van de herplantplicht van houtopstanden ingelaten. Een commissie onder voorzitterschap van Jhr Mr C. M. O. van Nispen tot Sevenaer adviseerde in 1954 de verplichting tot herbebossing af te schaffen, doch aan bosbouwondernemingen kleiner dan 50 ha, in het algemeen, en voor grotere dan 50 ha, indien deze niet gebracht zijn onder de werking van de Natuurschoonwet 1928, een meldingsplicht op te leggen ten aanzien van voorgenomen vellingen en wijzigingen van de bestemming van de bosgrond. Voorzover het algemeen belang hiertoe noopt, kan de Directeur van het Staatsbosbeheer bepalen, dat de grond opnieuw bebost of beplant dient te worden, in welk geval de eigenaar aanspraak kan maken op een billijke schadeloosstelling, zo nodig vast te stellen door de rechter. Toekenning hiervan wordt ook bepleit, ingeval in een streekplan (ook niet in een uitbreidingsplan?) een bepaald complex voor bosbouw wordt bestemd.

Evenzeer wordt subsidieverlening voor bebossing en herbebossing, alsook voor de uitoefening van een deskundig beheer, aanbevolen, ter versteviging van de economische basis van de bosbouw.

Deze Vereniging, althans genoemde commissie, neemt also een tussentijdstandpunt in. Wij tekenen hierbij aan, dat in het rapport onvoldoende naar voren komt: de betekenis van de planologische regelingen en van de aanwezigheid van de hiervoor vermelde remmende factoren ten aanzien van de ontbossing.

Eigen oordeel. De herbebossingsplicht wordt vooral gezien als dam tegen de sterke agrarische bevolkingsdruk. Men vreest, dat zonder deze beveiliging, het Nederlandse bos een ontoelaatbare decimering zal ondergaan. Ontoelaatbaar, gezien de betekenis welke het bos voor het Nederlandse volk vertegenwoordigt.

Wij onderschatten het belang van het bos geenszins. Niet in de laatste plaats zijn functies ten behoeve van de recreatie. Wij stellen deze tenminste even hoog, zo niet hoger, dan zijn economische betekenis. Wij menen echter, dat de beslissing over de bestemming van de bodem in ons land, een aangelegenheid is van ruimtelijke ordening, waarbij wij aantekenen, dat bij de totstandkoming van ruimtelijke maatregelen, het agrarisch bedrijfsleven voldoende gelegenheid dient te verkrijgen, tijdig en weloverwogen haar standpunt te bepalen.

Naast deze belangafweging in planologisch verband, hebben wij geen behoefte aan een extra-bescherming van het bos door, middel van een verplichting tot herbebossing, welke op volkomen willekeurige wijze het gebruik van de grond voor bosbouwdoeleinden, op een bepaald tijdstip in het verleden, fixeert en geen rekening houdt met de meest gewenste wijze van exploitatie van de grond in het algemeen belang. Waarbij bevordering van de werkgelegenheid in dit land, met een van de dichtste bevolkingen ter wereld, een voornaam aspect is. En de bosbouw is nu eenmaal arbeidsextensief.

Wel zijn wij van oordeel, dat voor sommige provincies, zoals Limburg en Noordbrabant, met, vooral in Limburg, een sterke versnipperd bosbezit en een sterke landhonger, aanleiding zou kunnen bestaan tot het treffen van tijdelijke voorzieningen, totdat provincie en gemeenten de vereiste planologische maatregelen hebben getroffen. Deze voorzieningen zouden kunnen bestaan, onder vigueur van de huidige wetgeving, in een uitbreiding van de zogenaamde meldingsgebieden, door de toepassing van art. 29 van de Wet Nationale Plan en Streekplannen.

Overigens delen wij het inzicht van de Stichting voor de Landbouw, dat door het voeren van een geëigend subsidiëringsbeleid, het intensiveren van de voorlichting, het aanpassen van fiscale regelingen (Successie-wet), aan het bijzondere karakter van het bos, door de aanwezigheid van genoemde remmende omstandigheden, het areaal bos in Nederland, na afschaffing van de herplantplicht, niet ernstig behoeft achteruit te gaan, gelet op het feit, dat nog 45.000 à 50.000 ha in de toekomst voor bebossing in aanmerking kunnen komen.

Wij wijzen er tot slot op, dat met kracht wordt gewerkt aan de bevordering van de zo noodzakelijke afvloeiing van de agrarische jongeren, waartoe de buiten verwachting geslaagde industrialisatie een gelukkige omstandigheid vormt. Op den duur zal daarom een geleidelijke afnemering van de agrarische bevolkingsdruk te verwachten zijn. Bij voortdurend dient de boer ervan doordrongen te worden, dat slechts één zoon hem in het bedrijf kan opvolgen, waartoe uitbreiding van onderwijsmogelijkheden, voorlichting ten aanzien van beroepskeuze e.d. onontbeerlijk zijn.

In het bovenstaande zijn enige aspecten van het vraagstuk van de herplantplicht aangeroerd. Voornamelijk van de agrarische gezichtshoek uit, hetgeen uiteraard slechts één, zij het belangrijk, facet van het vraagstuk is. Wij hopen, dat de komende algemene vergadering van de „Nederlandsche Boschbouw Vereeniging” een verantwoorde conclusie zal mogen brengen.