

Voorstel wetswijziging NSW eindelijk ingediend

H. D. Schouten

1 Algemeen

Eindelijk na vele jaren wachten is op 15 september 1987 het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurschoonwet 1928 (hierna te noemen NSW) en de Wet op de Vermogensbelasting 1964 ingediend. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een in 1980 door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de heren Porthoine en Van Muiden waarin de regering werd verzocht verbeteringen aan te brengen in de waardebepaling van landgoederen voor vermogensbelasting en successierecht. Het voorstel behelst enerzijds een verruiming van enkele fiscale faciliteiten en anderzijds nadere voorwaarden van de rangschikking en de instandhouding van landgoederen tot het behoud van op die wet gerangschikte landgoederen.

2 Verruiming van de fiscale faciliteiten

Het bezit van een landgoed zo stelt de regering is in de huidige tijd, door de toegenomen zakelijke lasten en de gestegen kosten voor beheer en onderhoud van de bossen en de gebouwen, financieel weinig aantrekkelijk voor een particuliere eigenaar. Uit een in de jaren 70 door het Nederlands Economisch Instituut in opdracht van het toenmalige Ministerie van C.R.M. verricht onderzoek naar de economische en financiële problematiek van particuliere NSW-landgoederen bleek een gemiddeld verlies per ha per jaar van f 184,-.

Verruiming van fiscale faciliteiten kan aldus de indieners van het wetsvoorstel bijdragen aan de realisering van het beleid om het particulier bezit en het voor het publiek openstellen van landgoederen te stimuleren. De voorgestelde verruiming van de belastingfaciliteiten houdt wijziging in van de factoren op grond waarvan enerzijds wordt mede bepaald naar welke waarde gerangschikte landgoederen in de heffing van de vermogensbelasting worden betrokken, en anderzijds over welk gedeelte bij verkrijging van het landgoed eventueel verschuldigd successierecht, schenkingsrecht of recht van overgang wordt ingevorderd. Voor niet opengestelde landgoederen houdt dit in dat het landgoed voor de vermogensbelasting voortaan in aanmerking wordt genomen voor de

heeft van de bestemmingswaarde (in plaats van tweederde) en dat bij verkrijging van het landgoed alleen het verschuldigde recht dat betrekking heeft op de helft (in plaats van op tweederde) van de bestemmingswaarde wordt ingevorderd. (De bestemmingswaarde is ongeveer 80% van de waarde in het economisch verkeer.)

Voor opengestelde landgoederen (waarvan het maatschappelijk nut groter is dan dat van niet opengestelde landgoederen) houdt dit wetsvoorstel in dat het landgoed voor de vermogensbelasting is vrijgesteld (in plaats van heffing over een kwart van de bestemmingswaarde) en dat bij de verkrijging van het landgoed geen recht is verschuldigd (in plaats van invordering van het verschuldigde recht betreffende een kwart van de bestemmingswaarde).

3 Omschrijving landgoed rangschikkingscriteria en beschrijving van het landgoed

Onder landgoed verstaat het wetsvoorstel een in Nederland gelegen geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezet onroerend goed - daaronder begrepen dat waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter van het landgoed passende, opstallen voorkomen - voorzover het blijven voortbestaan van dat onroerend goed in de bestaande toestand voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is. Aan de bestaande definitie zijn toegevoegd de woorden "of andere bij het karakter van het landgoed passende opstallen".

In het wetsvoorstel zijn de voorwaarden (rangschikkingscriteria te regelen bij of krachtens de nog tot stand te brengen Algemene maatregel van bestuur) neergelegd. Deze rangschikkingscriteria betreffen:

- a. de oppervlakte;
- b. het percentage van de oppervlakte van het onroerend goed dat ten minste met bossen of ander houtopstanden bezet dient te zijn, alsmede de aard van de bossen en andere houtopstanden;
- c. de omvang en hoedanigheid van de niet met bossen of andere houtopstanden bezette terreinen;
- d. de wijze en de aard van de bebouwing;
- e. het soort gebruik dat van de terreinen en de opstallen wordt gemaakt.

Bij de oppervlakte zal in het algemeen de eis van

minimaal vijf aaneengesloten ha blijven gehandhaafd met dien verstande dat in bijzondere gevallen ook als landgoed kunnen worden aangemerkt onroerende goederen die kleiner zijn dan vijf ha, maar die ondanks hun beperkte oppervlakte het kenmerkend karakter van een NSW-landgoed vertonen. Hierbij wordt gedacht aan landgoederen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit historische buitenplaatsen zoals langs de Vecht.

Het vereiste dat het landgoed een aaneengesloten oppervlakte dient te vormen, zal niet worden gesteld indien het onroerend goed wordt doorsneden door openbare wegen of waterlopen en deze het karakter van het landgoed niet in betekenende mate aantasten. De minimum-oppervlakte bos of andere houtopstanden waarmee een landgoed dient te zijn bezet zal in navolging van de huidige praktijk 30% bedragen. Bij de vaststelling van het percentage bos zal geen acht worden geslagen op opstanden als laagstamboomgaarden, kerstboomteelten, kwekerijen en bedrijfsmatig geëxploiteerde griendcultures.

Agrarische gronden worden mede gerangschikt indien deze agrarische gronden aan ten minste drie zijden zijn omgeven door houtopstanden behorende tot het landgoed en de omvang van elk van de desbetreffende percelen beperkt is tot vijf hectare.

Deze norm houdt een belangrijke beperking in in vergelijking met het huidige rangschikkingsbeleid.

Hantering van de 5 ha norm kan hier en daar tot niet geringe problemen leiden. In diverse situaties, waarin eigenaren willen trachten te voldoen aan dit nieuwe criterium zal blijken dat dit niet mogelijk is ten gevolge van bestaande pachtverhoudingen of van planologische bepalingen. Het aanleggen van beplantingen kan bovendien in situaties, waarin sprake is van afwisselend open en gesloten ruimten, schadelijk zijn voor het natuurschoon. De openheid van een landgoed kan worden geschaad door de daaruit voortvloeiende compartimentering.

Het Bosschap heeft er bij de Tweede Kamer voor gepleit aansluiting te zoeken bij de huidige praktijk, dat de oppervlakte van omzoomde terreinen niet te groot dient te zijn ten opzichte van de totale oppervlakte van het landgoed (Uitspraak Raad van State inzake de zaak Fabius-Van der Mersch). Dit kan volgens het Bosschap worden bereikt door voor die percelen bijvoorbeeld de norm maximaal 3% van de totale oppervlakte van het landgoed te hanteren, met dien verstande dat in die gevallen dat die 3% norm leidt tot een oppervlakte welke kleiner is dan 5 ha, de 5 ha norm wordt gebezigd.

Buitenplaatsen, woningen, boerderijen en aanverwante bedrijfsgebouwen ten behoeve van het agrarische bedrijf kunnen in beginsel mede worden gerangschikt. Wel

zullen deze gebouwen dienen te passen in het karakter van het landgoed.

Dit laatste zal veelal vooral worden bepaald door omvang en bouwstijl.

Op basis hiervan zullen voor rangschikking in beginsel in aanmerking komen bouwwerken welke thans ouder zijn dan 50 jaar. Zowel voor woningen als voor bedrijfsgebouwen kan op dit 50-jaarscriterium een uitzondering worden gemaakt voor zover die bebouwing functioneel is voor het landgoed of noodzakelijk is voor het beheer en tevens past bij het karakter van het landgoed.

Ook nieuw te vormen landgoederen die aan de te stellen criteria voldoen, kunnen voor rangschikking in aanmerking komen. Rangschikking zal kunnen plaatsvinden drie jaren na aanplant wanneer de desbetreffende beplanting is aangeslagen.

Indien twee aan elkaar grenzende onroerende goederen voldoen aan de rangschikkingscriteria, worden die onroerende goederen, indien de eigenaren gezamenlijke rangschikking wensen, voor de toepassing van de NSW als een onroerend goed beschouwd.

De gezamenlijke rangschikking is beperkt tot twee onroerende goederen om te voorkomen dat met deze regeling een niet bedoeld gebruik van de NSW zou worden gemaakt bijvoorbeeld rangschikking van grote aan elkaar grenzende tuinen.

Bij een verzoek tot rangschikking dient voortaan door de eigenaar onder meer een beschrijving van de bestaande toestand van het onroerende goed te worden verstrekt.

Voorts zal worden bevorderd dat bij algemene maatregel van bestuur onder meer wordt bepaald dat ook de volgende stukken bij de aanvraag om rangschikking worden overlegd. Een kaart waarop de bestaande toestand van het onroerend goed is aangegeven en een korte beschrijving van de historische ontwikkeling van het onroerend goed.

Zo kan dan beter zicht worden gehouden op het in stand houden van landgoederen.

4 Aantasting of verlies van het karakter van het landgoed door gebrek aan behoorlijk onderhoud of door andere omstandigheden en voorwaardelijke en definitieve onttrekking van een landgoed aan de NSW

Het wetsvoorstel gaat, evenals de huidige wet, er vanuit dat de eigenaar gehouden is zijn landgoed behoorlijk te onderhouden.

Ingeval dat niet geschiedt en het onroerend goed zijn karakter van landgoed in de zin van artikel 1 van de wet heeft verloren, kan gehele of gedeeltelijke onttrekking volgen. Dat kan eveneens gebeuren indien het onroe-

rend goed door andere omstandigheden dat karakter heeft verloren danwel indien bossen en andere houtopstanden worden geveld. Voorgesteld wordt de thans bestaande meldingsplicht in verband met het kappen (veling en dunning) van houtopstanden geheel te schrappen en in plaats daarvan het bestaande artikel 3 uit de wet aan te scherpen. Het nieuw voorgestelde artikel bevat, naast de bepaling dat op eigen verzoek de rangschikking ongedaan wordt gemaakt de regeling dat gehele of gedeeltelijke onttrekking kan volgen indien het karakter van het landgoed of van delen daarvan is aangetast of verloren is gegaan door gebrek aan behoorlijk onderhoud of andere omstandigheden. Deze bepaling moet aldus de regering het instandhoudingsbeleid verduidelijken.

In de Memorie van Toelichting worden als voorbeelden van andere omstandigheden brand en storm genoemd. Bij brand en storm gaat het echter naar het oordeel van het Bosschap om calamiteiten, waarop de eigenaar geen invloed heeft. Dergelijke omstandigheden behoren dan ook niet tot onttrekking - ook niet voorwaardelijk - te leiden, indien de eigenaar overgaat tot herstel.

In verband met de vraag of een door de eigenaar voorgenomen beheershandeling niet zou kunnen leiden tot aantasting van het karakter van het landgoed en omdat het denkbaar is dat een eigenaar in het onzekere blijft over de gevolgen voor de rangschikking van door hem voorgenomen handelingen, is in het wetsvoorstel bepaald dat hij van de Ministers van Landbouw en Visserij en van Financiën een verklaring kan vragen dat voorgenomen handelingen niet zullen leiden tot onttrekking.

In de situatie waarin een NSW-landgoed aan de rangschikking wordt onttrokken kan er van geval tot geval een aanzienlijk verschil zijn in de mate waarin het karakter van het landgoed is aangetast.

Tegenover deze variatie in de ernst van het handelen of nalaten staat aldus de Memorie van Toelichting in het huidige systeem slechts een sanctie namelijk het onttrekken van de rangschikking van het onroerend goed of een gedeelte daarvan.

Voor de diverse belastingen wordt dan vervolgens nagegaan welke fiscale gevolgen de onttrekking zoals invordering van buiten invordering gebleven successierecht met zich brengen.

Uit de praktijk is gebleken dat er naast de bestaande sancties bij onttrekking van het landgoed aan de rangschikking behoefte bestaat aan een minder ver gaande sanctie.

In de voorgestelde regeling wordt onderscheid gemaakt tussen definitieve onttrekking en voorwaardelijke onttrekking van het landgoed aan de rangschikking.

Een definitieve onttrekking leidt tot dezelfde rechtsgevolgen als onttrekking in het huidige regime, maar heeft in zoverre een tijdelijk karakter dat op een verzoek om hernieuwde rangschikking van degene die ten tijde van de onttrekking eigenaar was van het onroerend goed, niet binnen tien jaren na de onttrekking wordt beslist.

De termijn van tien jaren is gekozen mede met het oog op het feit dat meestal pas na een dergelijke periode een ernstige aantasting van het karakter van een landgoed enigszins hersteld kan zijn. Indien een landgoed in verband met een aantasting is onttrokken, maar de aantasting niet ernstig is en derhalve binnen betrekkelijke korte tijd kan worden hersteld, kunnen de ministers bij hun beschikking tot onttrekking een kortere termijn van maximaal vijf jaren vaststellen.

Voorts blijft in dat geval invordering van onder meer successierecht, achterwege.

Als voorbeelden van de soort aantastingen waarvoor de hier voorgestelde bijzondere regeling een gepaste sanctie is worden genoemd: het plaatsen van sloopauto's, het plaatsen van kampeermiddelen (eventueel met bijbehorende voorzieningen) in meer dan de toegestane mate, het toelaten van motorcrosses en het storten van vuil.

5 Overgangsbepalingen

Alle bestaande rangschikkingsbeschikkingen met betrekking tot de huidige Natuurschoonwetlandgoederen zullen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet vervallen. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet kan een verzoek tot continuering van de rangschikking worden ingediend. De termijn van vijf jaar hangt samen met de toetsing van al deze landgoederen aan de nieuwe rangschikkingscriteria.

Toetsing van alle landgoederen (circa 1.000 met in totaal ongeveer 105.000 ha) aan de nieuwe criteria zal voor het ambtelijk apparaat zoals het met vrij sterke personeelsinkrimping bedreigde Directoraat-Generaal Natuur, Milieu en Faunabeheer van het Ministerie van Landbouw en Visserij veel rompslomp met zich brengen en veel tijd vergen. Mede gelet op de daarmee ongetwijfeld ook samenhangende bestuurskosten, kan men zich afvragen of het niet veel verstandiger is de bestaande rangschikkingen onder de Natuurschoonwet onder de nieuwe wetgeving in stand te laten voor de periode die nog te gaan is en op het tijdstip van hernieuwde rangschikking te toetsen aan de nieuwe criteria.

Een dergelijk beleid sluit ook beter aan op de passage in de Memorie van Toelichting waar met betrekking tot de rangschikking onder de NSW wordt gesteld dat de te stellen eisen niet tot gevolg zullen hebben dat aanmerkelijke oppervlakten van het areaal NSW-landgoederen niet meer voor hernieuwde rangschikking ingevolge de overgangsbepalingen in aanmerking komen.