



Evaluatie houtopstanden-regelgeving onder de Omgevingswet



Nienke Welle en Gino van Maaren (Stichting Probos)
Peter Mendelts (Mendelts juridisch advies)

Wageningen, juni 2024



Evaluatie houtopstanden-regelgeving onder de Omgevingswet

Nienke Welle en Gino van Maaren (Stichting Probos)
Peter Mendelts (Mendelts juridisch advies)

Wageningen, juni 2024

Colofon

© Stichting Probos, Wageningen, juni 2024

Auteurs: Nienke Welle en Gino van Maaren (Stichting Probos)
Peter Mendelts (Mendelts juridisch advies)

Titel: Evaluatie houtopstanden-regelgeving onder de Omgevingswet

Uitgever: Stichting Probos
Postbus 253, 6700 AG Wageningen
tel. 0317-46 65 55
mail@probos.nl
www.probos.nl

Opdrachtgever:
Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (LNV)

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.
- Stichting Probos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Foto omslag: Stichting Probos (z.j.).

Samenvatting

In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft Stichting Probos in samenwerking met Mendelts Juridisch Advies een evaluatie uitgevoerd naar de wetgeving voor bos en houtopstanden onder de Omgevingswet. Het gaat hierbij om paragraaf 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet. Aanleiding voor deze evaluatie is dat de wetgeving voor houtopstanden niet wezenlijk is veranderd in de laatste decennia. Het lijkt dan ook zinvol te bezien in hoeverre wet en beleid nog op elkaar aansluiten. Een andere aanleiding is de onderlinge rolverdeling tussen provincies en gemeenten onder de nieuwe Omgevingswet, waarbij verschillende gemeenten vrezen bevoegdheden te verliezen aan de provincies. Ten slotte vraagt ook het huidige functioneren van het stelsel van vergunningen, handhaving en toezicht (VTH) om een evaluatie.

Als onderdeel van de evaluatie is gekeken naar de historische ontwikkeling van de houtopstanden-regelgeving en is een beleidsanalyse gemaakt. Hiervoor is gekeken naar landelijk beleid (Klimaatakkoord, landelijke Bossenstrategie, Aanvalsplan Landschap en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) evenals provinciaal beleid. Ook is een internationale vergelijking gemaakt met houtopstanden-regelgeving in Vlaanderen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Naast deze bureaustudie zijn interviews gevoerd met experts en relevante stakeholders uit de sector, waaronder verschillende provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, terreinbeheerders, de RVO, de NVWA en kennisinstellingen.

Uit de evaluatie is geen eenduidig beeld naar voren gekomen over de vorm van een toekomstige wettelijke regelgeving. Over nut en noodzaak tot het aanpassen van de regels klinken verschillende geluiden door. Terreinbeheerders willen geen dubbel beschermingsregime (met regels vanuit provincie én gemeente). Zij geven aan te zuchten onder regeldruk en willen de vrijheid behouden om het beheer naar eigen inzicht (en kennis en kunde) te doen. Overheden willen, mede in het licht van de filosofie van de Omgevingswet, graag bevoegdheden houden (provincies) dan wel krijgen (gemeenten). Bovendien willen zij graag via het Bal kunnen sturen op kwaliteit in bos en het buitengebied. Handhavers hebben graag heldere regelgeving met duidelijke afbakening van bevoegd gezag en korte termijnen. Ook benadrukken zij dat het belang van voldoende capaciteit en het huidige gebrek daaraan in veel gevallen. De agrarische sector geeft aan niet onder de houtopstanden-regelgeving te willen vallen in verband met de gewenste flexibiliteit op het bedrijf. Zij onderstrepen daarnaast het belang van voldoende vergoeding voor afwaardering van grond en de aanleg en het beheer van (nieuwe) landschapselementen.

Het rapport bevat een weerslag van de stand van zaken van de discussies, uiteengezet per thema. Naast een aantal algemene zaken, zijn de volgende thema's specifiek geëvalueerd: oogmerken, meldplicht, herplantplicht, compensatie, landschapselementen, autochtone houtopstanden, agroforestry, vergunningverlening, toezicht en handhaving én de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeente. In tabelvorm is per thema aangegeven welke opties (handelingsperspectieven) er zijn als er keuzes gemaakt moeten worden en wat de kansen en risico's hierbij zijn.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor de evaluatie	7
1.2 De Omgevingswet en het Bal	8
1.3 Schets van het stelsel van paragraaf 11.3 Bal	8
1.3.1 Toepassingsbereik	9
1.3.2 Maatwerkvoorschriften	10
1.3.3 Uitzonderingen meld- en herplantplicht	10
1.3.4 Ruimte voor gemeentelijke regels	10
1.4 Leeswijzer	11
Deel 1 Achtergronden	
2 Historische ontwikkeling van de houtopstanden-regelgeving	13
3 Beleidscontext	15
3.1 Landelijk beleid	15
3.1.1 Klimaatakkoord	15
3.1.2 Bossenstrategie	16
3.1.3 Aanvalsplan Landschap	17
3.1.4 Nationaal Programma Landelijk Gebied	18
3.2 Provinciale keuzes binnen het stelsel van paragraaf 11.3 Bal	20
4 Houtopstanden-regelgeving in andere Europese landen	22
4.1 Vlaanderen (België) - Bosdecreet	22
4.2 Duitsland - Bundeswaldgesetz	23
4.3 Verenigd Koninkrijk - Forestry Act	24
4.4 Conclusie	25
Deel 2 Evaluatie	
5 Evaluatie houtopstanden-regelgeving	27
5.1 Aanpak evaluatie	27
5.2 Samenvatting uitkomsten evaluatie	27

5.3	Bevindingen per thema	33
5.3.1	Algemeen	33
5.3.2	Definities (art. 11.111)	34
5.3.3	Oogmerken (art. 11.112)	35
5.3.4	Normadressaat (artikel 11.115)	35
5.3.5	Meldplicht (art. 11.126)	36
5.3.6	Herplantplicht (art. 11.129)	38
5.3.7	Compensatie (artikel 11.130)	39
5.3.8	Landschapselementen	40
5.3.9	Autochtone houtopstanden	41
5.3.10	Agroforestry en voedselbossen	42
5.3.11	Vergunningverlening, toezicht en handhaving	42
5.3.12	Bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeente	43
6	Zaken om te regelen buiten het Bal	45
	Overzicht van gebruikte bronnen	47
Bijlagen		
	Bijlage 1: Hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming	51
	Bijlage 2: Afdeling 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)	55
	Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde organisaties	62

1 Inleiding

Stichting Probos heeft in samenwerking met Mendelts Juridisch Advies en in opdracht van het Ministerie van LNV een evaluatie uitgevoerd naar de wetgeving voor bos en houtopstanden onder de Omgevingswet.

De basis van de huidige wetgeving op het gebied van bos en houtopstanden is de Boswet uit 1961 (met een voorganger uit 1922). Het hoofddoel van de Boswet - en daarmee ook van de huidige wetgeving - was ervoor te zorgen dat het areaal bos en landschappelijke beplantingen in Nederland niet af zou nemen, om op deze wijze onder andere blijvend te voorzien in hout. Om dit te bereiken is destijds een meldplicht voor kap en een herplantplicht ingesteld.

De Boswet is tweemaal beleidsneutraal¹ opgegaan in nieuwe, meeromvattende wetten: in 2017 in de Wet natuurbescherming (Wnb) en per januari 2024 in de Omgevingswet (Ow). Met het in werking treden van de Omgevingswet is hoofdstuk 4 van de vigerende Wet natuurbescherming ("Houtopstanden, hout en houtproducten", bijlage 1 bij dit rapport) overgegaan in afdeling 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Bal ("Activiteiten die houtopstanden, hout en houtproducten betreffen", bijlage 2 bij dit rapport). De evaluatie zag toe op deze afdeling.

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

Met de komst van het Klimaatakkoord in 2019 en de daarvan afgeleide Bossenstrategie in 2020 staan bossen en bomen weer volop in de (maatschappelijke) belangstelling. Met de Bossenstrategie is bijna 30 jaar na het laatste bosbeleid - in 1994 vormgegeven in het Bosbeleidsplan - opnieuw richting gegeven aan beleid voor bos en bomen. De wetgeving op het gebied van bos en houtopstanden is zoals gezegd daarentegen verschillende keren grotendeels beleidsneutraal opgegaan in nieuwe, meeromvattende wetten.

Het doel van de Boswet - en daarmee ook van de huidige wetgeving - was behoud van het bosareaal in Nederland. Dit werd ten tijde van de Boswet al gezien als een "gebiedende noodzaak" vanwege de veelzijdige functie van het bos voor de samenleving². Ook werden toen al thema's als erosiebestrijding, landschapsschoon, recreatie en houtvoorziening als redenen voor bosaanleg en bosbeheer onderkend.

De wetgeving voor houtopstanden is dus niet wezenlijk veranderd in de laatste decennia, terwijl de (maatschappelijke) waarden die bossen en bomen ons leveren veel meer dan voorheen worden erkend en gewaardeerd. Naast de bosuitbreiding zelf, hebben zaken als biodiversiteit en overige natuurwaarden, het vastleggen van koolstof en de bijdrage aan een (mentaal) gezonde leefomgeving volop de aandacht. In de huidige wetgeving zijn echter geen expliciete kwaliteitsdoelstellingen voor het bos geformuleerd. Het lijkt daarom zinvol te bezien in hoeverre wet en beleid nog op elkaar aansluiten. Een andere aanleiding is de onderlinge rolverdeling tussen provincies en gemeenten onder de nieuwe Omgevingswet. Verschillende gemeenten geven aan dat zij vrezende bevoegdheden te verliezen aan de provincies door de nieuwe instrumenten die de Omgevingswet kent. Hiernaast vraagt ook het huidige functioneren van het stelsel van vergunningen, toezicht en handhaving op de Wet om een evaluatie. Is dit stelsel voldoende effectief en is er voldoende capaciteit bij de toezichthoudende partijen?

¹ Met "beleidsneutraal" wordt bedoeld dat de nieuwe regels binnen de context van het nieuwe wettelijke stelsel zoveel mogelijk dezelfde uitwerking hebben als in het huidige recht.

² Bron: Van Laar & Van de Kamp (2000), blz. 53.

1.2 De Omgevingswet en het Bal

Met de Omgevingswet is beoogd om al het recht voor de fysieke leefomgeving onder één wet te bundelen, om de besluitvorming te versnellen én om de positie van de decentrale overheden te versterken volgens het principe ‘decentraal tenzij’. Dit laatste betekent dat bevoegdheden als hoofdregel bij de gemeente (of het waterschap) zijn belegd, tenzij dit niet doelmatig of doeltreffend is.

De hoofdregels van het omgevingsrecht zijn opgenomen in de Omgevingswet. Een groot deel van de regels is terecht gekomen in één van de vier algemene maatregelen van bestuur (amvb's) die bij de Omgevingswet behoren. De rijksoverheid heeft daarbij een verdeling tussen de amvb's bedacht die is gebaseerd op de soort regel: in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn regels opgenomen die direct betrekking hebben op een activiteit. De meeste regels die gaan over houtopstanden staan daarom in het Bal, meer specifiek in paragraaf 11.3. De regels die alleen zijn gericht op overheden, zoals beslisregels, zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het Omgevingsbesluit staan procedurele regels en een uitwerking van de bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Daarbij bestaat ook een omgevingsregeling (een ministeriële regeling) met een nadere uitwerking van de procedurele regels. De vierde amvb is het Besluit bouwwerken leefomgeving - deze is voor het onderwerp houtopstanden niet relevant.

1.3 Schets van het stelsel van paragraaf 11.3 Bal

In deze paragraaf wordt een aantal hoofdthema's uit de houtopstanden-regelgeving nader toegelicht. De regeling als geheel is vooral te begrijpen vanuit de oorspronkelijke bedoeling van de Boswet als areaalwet, met het oog op (vooral) houtproductie. In het licht van de bescherming van bijvoorbeeld belangrijke natuurwaarden, autochtone houtopstanden of landschapselementen is de regelgeving minder voor de hand liggend. Het is de vraag of het nodig is een zwaarder regime in te stellen ter bescherming van deze waarden van houtopstanden.

Anders dan voor andere activiteiten die onder de Omgevingswet vallen, geldt voor het vellen van houtopstanden geen vergunningplicht, maar is geregeld dat een melding moet worden gedaan bij het bevoegd gezag. De bevoegdheden met betrekking tot het vellen van houtopstanden liggen sinds de Boswet al bij de provincies en zijn ook onder de Omgevingswet weer bij de provincies belegd. De meldplicht is geregeld in art. 11.126 Bal: een houtopstand mag worden gekapt vier weken nadat hiervan melding is gemaakt bij de betreffende provincie en in sommige gevallen³ bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Dit betekent dat voor het kappen van houtopstanden geen expliciete toestemming is vereist. Wel kan de kap na een melding door het bevoegd gezag worden verboden. Vervolgens moet het perceel binnen drie jaar na velling of tenietgaan op “bosbouwkundig verantwoorde wijze” worden herbeplant (art. 11.129 Bal).

³ De volgende partijen melden de kap in de meeste gevallen bij de RVO: Rijkswaterstaat, TenneT, Defensie, Rijksvastgoedbedrijf, Koninklijk Huis, ProRail en Gasunie. Alle overige eigenaren melden bij de provincie waarin het te kappen bos is gelegen.

1.3.1 Toepassingsbereik

Niet alle groepen van bomen zijn ook een "houtopstand". Volgens de definities in de bijlage bij de Omgevingswet is een houtopstand een "zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend". In art. 11.111 lid 2 Bal is vervolgens aangegeven waarover de regeling voor houtopstanden niet gaat:

2. De afdeling gaat niet over:
 - a. houtopstanden binnen de in het omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour houtkap, bedoeld in artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving;
 - b. houtopstanden op erven of in tuinen;
 - c. bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld;
 - d. houtopstanden die windschermen om boomgaarden vormen;
 - e. naaldbomen, kennelijk bedoeld om te dienen als kerstbomen, als deze niet ouder zijn dan 20 jaar;
 - f. kweekgoed;
 - g. uit populieren of wilgen bestaande:
 - 1°. wegbeplantingen;
 - 2°. beplantingen langs waterwegen; en
 - 3°. eenrijige beplantingen langs landbouwgronden;
 - h. het dunnen van een houtopstand voor de bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand;
 - i. uit populieren, wilgen, essen of elzen bestaande beplantingen die kennelijk zijn bedoeld voor de productie van houtige biomassa, als zij:
 - 1°. ten minste eens per 10 jaar worden geoogst;
 - 2°. bestaan uit minstens 10.000 stoven per ha per beplantingseenheid, die bestaat uit aaneengesloten beplanting die niet wordt doorsneden door onbeplante stroken breder dan 2 m; en
 - 3°. zijn aangelegd na 1 januari 2013; en
 - j. houtopstanden die een kleinere oppervlakte grond beslaan dan 10 a, of bestaan uit een rijbeplanting die 20 of minder bomen omvat, gerekend over het totaal aantal rijen.

De regeling voor houtopstanden is dus in de eerste plaats alleen van toepassing buiten de in het gemeentelijke omgevingsplan opgenomen "bebouwingscontour houtkap" (die voorheen bekend stond als de "bebouwde kom Boswet"). Binnen die bebouwingscontour gelden gemeentelijke regels en kan de kap door de gemeente omgevingsvergunningplichtig zijn gemaakt. Buiten de bebouwingscontour is - zoals gezegd - de regeling van paragraaf 11.3 Bal van toepassing. Door gemeenten kunnen aanvullend regels worden gesteld, mits deze met een ander oogmerk zijn gesteld dan genoemd in art. 11.112 Bal, of als deze betrekking hebben op bomen die geen onderdeel vormen van een houtopstand. De andere uitzonderingen zijn ingegeven door ofwel de beperkte omvang (onder b, g en j genoemde uitzondering), ofwel doordat deze naar hun aard niet geschikt zijn om onder het beschermingsregime te vallen (c, d, e, f en i)⁴. Ook deze uitzonderingen zijn te begrijpen vanuit de oorspronkelijke doelstelling van de Boswet als productiewet.

⁴ Zie de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Stb. 2021, 22, p. 310.

1.3.2 Maatwerkvoorschriften

Van de hierboven beschreven regeling kan het bevoegd gezag met zogeheten maatwerkvoorschriften afwijken. In de eerste plaats kan het bevoegd gezag de kap met een maatwerkvoorschrift verbieden. Dit kan alleen ter bescherming van bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden en voor ten hoogste vijf jaar (art. 11.128 Bal). Op deze wijze heeft het bevoegd gezag wel reactief de mogelijkheid om de kap van een ecologisch of landschappelijk belangrijke houtopstand te voorkomen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid echter weinig gebruik gemaakt. Daarnaast kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift toestaan dat herbeplanting op andere grond plaatsvindt dan waar is gekapt (compensatie). Als een grondgebruiker herbeplanting op een andere locatie wil, dan kan dit door het bevoegd gezag middels een maatwerkvoorschrift worden toegestaan (art. 11.130 Bal). Hiervoor gelden de criteria uit de provinciale verordening van de betreffende provincie.

1.3.3 Uitzonderingen meld- en herplantplicht

Een ontheffing van de meldplicht (art. 11.126) en ook een ontheffing van de herplantplicht (art. 11.129) zijn onder het Bal nog mogelijk. Deze bepalingen 11.126 en 11.129 staan in § 11.3.2 van het Bal. Artikel 11.119 lid 1 regelt dat van § 11.3.2 kan worden afgeweken bij maatwerkvoorschrift (onder de Wnb: ontheffing). Tenslotte bevat art. 11.131 Bal nog enkele uitzonderingen op zowel de meldplicht als de herplantplicht. Dit is het geval als het vellen nodig is voor Natura 2000⁵ en/of in het kader van het soortenbeschermingsrecht (lid 1 onder a, b of e sub 1), voor de aanleg en het onderhoud van brandgangen (onder c), indien wordt gewerkt conform een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode, of indien het om tijdelijk bos gaat (bevestigd door RVO) en niet ouder is dan 40 jaar (lid 1 onder e sub 2 en 3).

1.3.4 Ruimte voor gemeentelijke regels

In de regeling voor houtopstanden in par. 11.3 van het Bal worden geen bevoegdheden op het gemeentelijk niveau gelegd. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk ruimte voor gemeenten is om regels te stellen voor bomenkap buiten de bebouwingscontour houtkap. Deze ruimte is er vanwege twee redenen. In de eerste plaats geldt de regeling van houtopstanden in het Bal alleen voor zover de betreffende opstand voldoet aan de definitie van houtopstand en niet onder de uitzonderingen valt van art. 11.111 lid 2 Bal. Op grond van art. 121 van de Gemeentewet blijft de gemeentelijke regelgever immers bevoegd om aanvullende regels te stellen over hetzelfde onderwerp dat ook al in een hogere regeling (zoals het Bal) is geregeld, mits geen sprake is van strijd. Dit betekent dat de gemeentelijke regelgever regels kan en mag stellen voor bomen en groepen bomen die niet vallen onder het begrip houtopstand van art. 11.111 Bal. Te denken valt aan opstanden kleiner dan 10 are of minder dan 20 bomen in een rij, of aan opstanden in tuinen en erven. Bovendien kan de gemeente ook aanvullende regels stellen indien zij dit met een ander oogmerk doet dan waarmee die van par. 11.3 van het Bal zijn gesteld.

⁵ In de landelijke Bossenstrategie ("Bos voor de toekomst" (2020), pag. 10) is opgenomen dat bos dat is gekapt ten behoeve van Natura2000-maatregelen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2017 volledig met bosaanleg wordt gecompenseerd. Het gaat in totaal om ca. 3.400 ha. Omdat binnen het Ministerie van LNV al een traject is ingezet om tot wetswijziging te komen op dit punt, is dit thema verder buiten deze evaluatie gelaten.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is een weerslag van de stand van zaken van de discussies over de houtopstanden-regelgeving onder de Omgevingswet. Het rapport valt uiteen in twee delen: een eerste deel met achtergrondinformatie (hoofdstukken 2 tot en met 4) en een tweede deel met de resultaten van de evaluatie (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 2 schetst in het kort de historische ontwikkeling van de houtopstanden-regelgeving in Nederland. Vervolgens biedt hoofdstuk 3 een overzicht van doelen en ambities met betrekking tot bos en houtopstanden zoals vastgelegd in bestaand nationaal en/of provinciaal beleid. Inzicht in de houtopstanden-regelgeving in een aantal ons omringende landen is te vinden in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 staan de bevindingen van de evaluatie verwoord, uiteengezet per thema. De evaluatie heeft niet geleid tot een eenduidig beeld van een toekomstige wettelijke regeling. Om de verschillende geluiden te laten klinken is in tabelvorm per thema aangegeven welke opties (handelingsperspectieven) er zijn als er keuzes gemaakt moeten worden en wat kansen en risico's hierbij zijn. Het rapport sluit af (hoofdstuk 6) met een aantal thema's en voorstellen die buiten het Bal om geregeld zouden kunnen c.q. moeten worden.

Achterin het rapport is een aantal bijlagen gevoegd. Bijlage 1 bevat de wettekst van hoofdstuk 4 ("Houtopstanden, hout en houtproducten") van de vigerende Wet natuurbescherming. In bijlage 2 staat de wettekst van Afdeling 11.3 ("Activiteiten die houtopstanden, hout en houtproducten betreffen") van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet weergegeven. Bijlage 3 geeft een overzicht van de in het kader van de evaluatie geïnterviewde organisaties.

Deel 1

Achtergronden

2 Historische ontwikkeling van de houtopstanden-regelgeving

Eeuwenlang werd het bos in het algemeen gebruikt als veeweide en als hout- en strooiselleverancier⁶. De oudste vermeldingen van het voorkomen en het gebruik van bos in Nederland worden aangetroffen in oorkonden uit de achtste en negende eeuw. Deze eerste vermeldingen geven echter nauwelijks informatie over het gebruik; ze geven vaak alleen de eigendomssituatie weer. In de eigendomssituatie zijn twee varianten te onderscheiden. In de eerste variant is de eigenaar ook bezitter van het bos in al zijn hoedanigheden, inclusief bosrechten. In de tweede variant is de bezitter van de gebruiksrechten van het bos niet de eigenaar. De verschillen in eigendomssituaties leidden uiteindelijk tot de diverse vormen van bosbeheer die begin vijftiende aangetroffen worden. Vanaf ongeveer het midden van de vijftiende eeuw is voldoende geschreven bronnenmateriaal overgeleverd om tot op zekere hoogte conclusies te kunnen trekken over het hoe en waarom van het bosgebruik en de daarbij gebruikte methoden. Naarmate in de loop der tijd het bos meer en meer door menselijk handelen bedreigd werd en de bosproducten steeds schaarser werden, werd men ertoe gedwongen het bosgebruik aan banden te leggen. Deze regels werden ondergebracht in bepalingen van de meest uiteenlopende aard, samen te vatten als bosgebruiksbeperkingen. Een belangrijke bron van bosgebruiksbeperkingen zijn de marke- en maleboeken⁷. In deze boeken werden de regels voor het gebruik van de gemeenschappelijke gronden vastgelegd: de markerechten. Daar waar sprake was van het niet in eigendom hebben van het bos, werden de rechten veelal opgelegd door de eigenaar, bijvoorbeeld de landsheer. Afhankelijk van de macht van de eigenaar, stelden de markegenoten (daarnaast) hun eigen regels op. Een overkoepelende boswetgeving van de zijde van de overheid blijft tot in de twintigste eeuw uit.

Tot aan de twintigste eeuw was de boswetgeving dus vooral gericht op de lokale en regionale situatie en bestond zij vooral uit houtdiefstalverordeningen en plakkaten met verbodsbeperkingen. Van regels voor herbebossing was toen nog geen sprake⁸. De eerste vorm van Nederlandse boswetgeving is de Ontwerpboswet (1913), gericht op het beschermen van bos tegen nalatig handelen. Het wetsontwerp bevatte bepalingen om bosbranden langs spoor- en tramwegen te voorkomen. Daarnaast waren er bepalingen om insectenplagen in bossen te voorkomen en bestrijden. Regels rondom de aanleg of instandhouding van bos kwamen niet voor in de Ontwerpboswet.

Vier jaar later, in 1917, volgde de Noodboswet. Als gevolg van de Eerste Wereldoorlog werd hout een schaars goed. Dit leidde tot enorme prijsstijgingen voor hout en tot grootschalige houtkap. Met de inwerkingtreding van deze wet kon een kapverbod worden opgelegd, wanneer dit in het belang was van de houtvoorziening en bescherming van het natuurschoon. Bovendien maakte deze wet het mogelijk om, tegen schadeloosstelling, bossen en houtopstanden te onteigenen in het belang van de houtvoorziening.

⁶ Informatie grotendeels ontleend aan Buis (1985), hoofdstuk 1 en 2.

⁷ Een marke is een gemeenschappelijk stuk land, beheerd en bestuurd door eigenaren (en pachters) van (grote) boerderijen uit een dorp, die zich organiseerden in een markegenootschap. Was er sprake van overwegend gezamenlijk bosbezit (of gezamenlijke gebruiksrechten op het bos), dan werd veelal gesproken van een maalschap.

⁸ Informatie grotendeels ontleend aan Van Laar & Van de Kamp (2000).

In 1922 verving de Boswet 1922 de Noodboswet 1917 en werd daarmee de eerste 'echte' boswet in Nederland. De Boswet diende twee doelen: de Nederlandse bosbouw te bevorderen en het natuurschoon in stand te houden. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen bossen in het bezit van overheden en stichtingen en verenigingen van algemeen nut aan de ene kant en bossen in particulier bezit aan de andere kant. De eerste groep werd verplicht hun bossen en houtopstanden naar behoren te beheren. Voor de bebossing van woeste gronden kon een renteloos voorschot worden aangevraagd bij de Staat. Ook had deze groep recht op een financiële bijdrage voor de instandhouding van het natuurschoon. Bossen in particulier bezit bleven vrijwel geheel buiten beeld. Daarnaast stonden er bepalingen in betreffende het voorkomen en bestrijden van bosbranden langs spoor- en tramwegen en dieren- en plantenziekten. Ten slotte werd het dankzij de wet mogelijk om bossen en houtopstanden te onteigenen ter instandhouding van natuurschoon.

In 1961 trad een nieuwe Boswet in werking. De Boswet 1961 had als doel te voorkomen dat het Nederlandse bosareaal verder zou afnemen in oppervlakte. Om dit doel te bereiken, bevatte de nieuwe Boswet een aantal belangrijke nieuwe elementen. Zo trad onder meer de meldings- en herplantplicht in werking. Ook regelde de wet het verlenen van kredieten voor bosaanleg en herbepanting. Bovendien kwamen er financiële bijdrages voor de instandhouding van bossen en houtopstanden in het bezit van publiekrechtelijke organisaties en stichtingen en verenigingen van algemeen nut. Bossen in particulier bezit vielen vanaf nu ook onder de nieuwe Boswet 1961 (in tegenstelling tot de Boswet 1922).

De Boswet uit 1961 heeft jarenlang gefunctioneerd. In de jaren '10 besloot de overheid de natuurwetgeving te vereenvoudigen. Als gevolg daarvan werden per 1 januari 2017 de Boswet, de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 samengevoegd tot de Wet natuurbescherming (Wnb). In deze wet is de bescherming van houtopstanden geregeld in hoofdstuk 4: "Houtopstanden, hout en houtproducten" (zie bijlage 1). De houtopstandenregelgeving uit de Boswet is grotendeels beleidsneutraal overgaan in de Wnb. Daarbij vond decentralisatie van bevoegdheden plaats van Rijk naar provincies. Het was in eerste instantie de bedoeling dat in de wet geregeld zou worden dat gemeenten geen aanvullende regels ter bescherming van houtopstanden zouden mogen opstellen. Art 4.6 van de Wnb zou de mogelijkheden voor lagere overheden beperken om nog regels te stellen ter bescherming van houtopstanden als een hogere overheid dit al gedaan heeft. Echter, uiteindelijk is de wet in werking getreden zonder dit artikel 4.6. In de praktijk heeft dit als gevolg gehad dat een aantal gemeenten een eigen - en daarmee dubbel - beschermingsregime voor houtopstanden heeft opgetuigd.

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en is hoofdstuk 4 van de Wnb (vooralsnog beleidsneutraal) overgegaan in afdeling 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Bal ("Activiteiten die houtopstanden, hout en houtproducten betreffen", zie bijlage 2).

3 Beleidscontext

Dit hoofdstuk schetst de beleidscontext van de evaluatie. Om de houtopstanden-regelgeving goed te kunnen evalueren, is het van belang een duidelijk beeld te hebben van het bestaand beleid op landelijk niveau en provinciale accenten die worden gelegd middels de provinciale verordeningen. Daarnaast is ook vergelijkbare wetgeving in een drietal Europese landen meegenomen in deze analyse; zie hiervoor hoofdstuk 4.

3.1 Landelijk beleid

3.1.1 Klimaatakkoord

In 2019 is het nationale Klimaatakkoord gepresenteerd, opgesteld door de ministeries van EZK, BZK, LNV en IenW. Het centrale doel van dit akkoord is de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen voor 2030 terug te dringen met 49% ten opzichte van 1990. Per sector zijn afspraken gemaakt hoe dit te bereiken. In hoofdstuk C4 ("Landbouw en Landgebruik") van het Klimaatakkoord zijn de afspraken gepresenteerd die aan de sectortafel Landbouw en Landgebruik - waar natuur en bos ook onder valt - zijn gemaakt. De landbouw- en landgebruikssectoren hebben vanuit het kabinet een taakstellende opgave gekregen om in 2030 een additionele afname van 3,5 Mton CO₂-eq.⁹ broeikasgasemissies te realiseren, bovenop bestaand beleid. De sectortafel Landbouw en Landgebruik ziet aanvullende reductiemogelijkheden, wat leidt tot een reductieambitie voor 2030 van 6 Mton CO₂-eq. Om deze ambitie te behalen stelt het Rijk in de periode 2020-2030 in totaal €970 miljoen beschikbaar. In 2050 moet de landbouw en het landgebruik klimaatneutraal zijn.

Specifiek voor het thema 'Bomen, Bos en Natuur' geldt een beoogde emissiereductie van 0,4 - 0,8 Mton CO₂-eq./jaar. De 0,4 Mton CO₂-eq./jaar klimaatwinst geldt hierbij als ondergrens; partijen in dit domein dienen te streven naar de 0,8 Mton CO₂-eq./jaar. Bomen en bossen leggen al veel koolstof vast. Een toename van bomen, bossen en natuur leidt dus tot klimaatwinst die bijdraagt aan de opgave - vooral op langere termijn: koolstofvastlegging is een proces van lange adem. De partijen richten zich op vier maatregelen die hieronder kort toegelicht worden. Bij al deze maatregelen wordt actief gezocht naar win-win combinaties met biodiversiteit en ruimtelijke kwaliteit:

Voorkomen ontbossing

Ontbossing (en de daaraan gekoppelde afname van CO₂-vastlegging) moet zo veel mogelijk voorkomen worden. Waar ontbossing noodzakelijk is, bijvoorbeeld vanwege internationale natuurafspraken, worden afspraken gemaakt over adequate CO₂-compensatie. Het Rijk was daarbij voornemens een Natuurcompensatiebank in te stellen, maar dat heeft geen doorgang gevonden.¹⁰

⁹ De broeikasgasuitstoot wordt doorgaans uitgedrukt in megaton CO₂-equivalent (1 megaton = 1 miljoen ton = 1 miljard kilogram). Dit is een methode om de invloed van de verschillende broeikasgassen te kunnen optellen: de uitstootcijfers worden omgerekend naar CO₂-equivalent. Naast koolstofdioxide (CO₂) worden de broeikasgassen lachgas (N₂O, distikstofoxide), methaan (CH₄) en de fluorhoudende gassen (F-gassen) meegeteld. De omrekening is gebaseerd op het Global Warming Potential (GWP): de mate waarin een gas bijdraagt aan het broeikaseffect. Eén kilogram CO₂-equivalent staat gelijk aan de broeikaswerking van 1 kilogram CO₂. De uitstoot van 1 kilogram lachgas staat gelijk aan 298 kilogram CO₂-equivalent en de uitstoot van 1 kilogram methaan aan 25 kilogram CO₂-equivalent. Bron: CBS.

¹⁰ De provincie Gelderland bijvoorbeeld heeft wél een compensatiepool ingericht, voor compensaties in het Gelders natuurnetwerk: www.vbne.nl/klimaatslimbosennatuurbeheer/projecten/71/voorbeeldproject-compensatiepool-provincie-gelderland.

Wel is in het kader van de Bossenstrategie (zie paragraaf 3.1.2) afgesproken dat bos dat is gekapt ten behoeve van Natura2000-maatregelen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2017 volledig met bosaanleg wordt gecompenseerd.

Vergroten vastleggen koolstof (CO₂)

Bestaande bossen, natuurgebieden, landschapselementen en de openbare ruimte bieden mogelijkheden om door onder andere aanpassingen in het beheer de CO₂-vastlegging te vergroten.

Uitbreiding areaal bos en landschapselementen

Door de realisatie van extra bomen, bos- en natuurgebieden wordt de CO₂-vastlegging vergroot. Het streven is om andere doelen zoals biodiversiteit, recreatie, ruimtelijke kwaliteit en de verstedelijkingsopgaven maximaal mee te koppelen. Bij deze maatregel zijn ook concrete ambities uitgesproken:

- Gemeenten streven naar 1% meer bomen per jaar.
- Terreinbeheerders (zowel publiek als privaat) gaan samen met provincies actief op zoek naar mogelijkheden voor nieuw bos binnen hun beheergebieden; het streven is 6.000 hectare extra bos.
- Het Natuurnetwerk Nederland moet in 2027 gerealiseerd zijn conform de gemaakte afspraken in het Natuurpact; dat betekent minimaal 80.000 hectare nieuwe natuur in 2027.
- De LTO zal zich, in samenwerking met (de)centrale overheden, inzetten richting leden om meer bomen en houtige landschapselementen op de agrarische bedrijven te integreren.

Versterking koolstofvastlegging in de keten

In de keten wordt meer gebruik gemaakt van hout, maaisel en andere natuurproducten die vrijkomen bij het beheer van de groene ruimte. Op deze manier wordt de CO₂-vastlegging vergroot en wordt CO₂-uitstoot als gevolg van het gebruik van alternatieve bouwmaterialen voorkomen (het substitutie-effect).

3.1.2 Bossenstrategie

Zoals afgesproken in het Klimaatakkoord (paragraaf 3.1.1) hebben Rijk en provincies (in 2020) een landelijke Bossenstrategie vastgesteld. Het doel van deze Bossenstrategie is om bij te dragen aan biodiversiteitsherstel en de klimaatopgave. De strategie vormt de Nederlandse invulling van het streven van de Europese Commissie om - in het kader van het klimaatbeleid - drie miljard extra bomen voor 2030 aan te planten en strikte bescherming te organiseren van alle resterende 'oerbossen' en oude bossen in Europa. Financiering voor de plannen is voor de helft gedekt door middelen vanuit het Rijk en de provincies; voor de ander helft moet dit nog geregeld worden. Hieronder worden per thema de belangrijkste doelen en ambities uit de Bossenstrategie besproken.

Meer bos

De ambitie is om het Nederlandse bosareaal met 10% (37.400 ha) te laten toenemen in 2030. Het streven is om circa 15.000 ha nieuw bos te realiseren binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en 19.000 ha buiten het NNN. De resterende 3.400 ha is ter compensatie van bos dat omgevormd is naar andere natuurtypen. Hierbij is het streven de boscompensatie zoveel mogelijk buiten het NNN te realiseren.

Bij bosuitbreiding buiten het NNN is het streven zo veel mogelijk koppelingen te maken met andere ruimtelijke opgaven, zoals de stikstofopgave, de landbouw- en energietransitie, de verstedelijkingsopgave, het terugdringen van bodemdaling en waterberging. Kansen liggen vooral in overgangszones rondom natuurgebieden (inclusief Natura 2000) en rond steden en dorpen.

Vitaal bos

Het doel binnen dit thema is om de kwaliteit van het bos te verbeteren om het zo vitaler en veerkrachtiger te maken in het licht van klimaatverandering. Hiervoor moet het bosbeheer zich meer gaan richten op biodiversiteit evenals klimaatadaptatie en -mitigatie. Ook moet het bos diverser (meer menging in boomsoorten, verschillende bostypen en genetische variatie) en completer (alle ontwikkelingsfasen aanwezig) zijn. Verder moet de kwaliteit van bosbodems verbeteren. Ten slotte, het areaal natuurbos moet tot 2030 met 10% toenemen.

In de Europese Natuurherstelverordening¹¹ zijn in artikel 10 regels over het herstel van bosecosystemen opgenomen. Naast het nemen van herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden, worden lidstaten geacht herstelmaatregelen te nemen die nodig zijn om de biodiversiteit van bosecosystemen te verbeteren. Dit onder andere door te werken aan meer staand en liggend dood hout en het verhogen van het aandeel bossen met een ongelijkharige structuur. De verordening is echter (nog) niet in werking getreden; de stemming hierover is eind maart 2024 echter van de agenda van de Europese milieuministers gehaald wegens onvoldoende steun.

Bomen buiten het bos

Vanuit de landelijke Bossenstrategie wordt, ingezet op 10% groenblauwe dooradering (GBDA) van het landelijk gebied in 2050. Daarnaast stimuleert de Bossenstrategie de ontwikkeling van agroforestry als kansrijke verbinding tussen landbouw en natuur. Voor de lange termijn (na 2030) is er een ambitie om 25.000 ha agroforestry en 1.000 ha voedselbos te realiseren. Voedselbos wordt hierbij gezien als een specifieke vorm van agroforestry. Ten slotte is er de ambitie om het aantal bomen in en rondom het stedelijk gebied toe te laten nemen.

Het gebruik van Nederlandse bossen

Een van de ambities voor dit thema is het spreiden van de recreatiedruk. Een belangrijke maatregel hierbij is het realiseren van nieuwe bossen in de directe leefomgeving, met name in combinatie met woningbouw. Verder streeft de Bossenstrategie naar een lichte toename van de houtoogst, wat mogelijk gemaakt zou moeten worden door revitaliseringsmaatregelen. Hieraan gelinkt is de ambitie om meer de hoogwaardige toepassing van hout, met name loofhout, te stimuleren. Tegelijkertijd moet het gebruik van biomassa voor energieopwekking op korte termijn afgeschaald worden.

3.1.3 Aanvalsplan Landschap

In het Klimaatakkoord is afgesproken om - naast een Bossenstrategie - een aanvalsplan voor landschapselementen op te stellen. Een coalitie van partijen verenigd in de Stichting Deltaplan Biodiversiteit heeft dit Aanvalsplan Landschap opgesteld (2022). Het plan draagt bij aan het vastleggen van CO₂ en andere maatschappelijke doelen, zoals biodiversiteitsherstel en schoon water. Ook draagt het plan nadrukkelijk bij aan het toekomstperspectief voor de landbouw en het landelijk gebied als geheel.

¹¹ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0304>.

Concreet is het doel om 10% groenblauwe dooradering (GBDA) van het gehele landelijk gebied (exclusief Natuurnetwerk Nederland) te realiseren. Het gaat hierbij om kleine (natuur- en) landschapselementen (KLE), van maximaal een paar hectare in omvang. Deze 10% vertaalt zich naar 223.700 ha, waarbij ervan uitgegaan is dat een deel van de elementen al aanwezig is. Ongeveer de helft van de ambitie (111.850 ha) zal bestaan uit houtige elementen, zoals houtwallen, bomenrijen, heggen, hagen, singels, grienden, hoogstam-boomgaarden en knotbomen. Een kwart van de ambitie (55.925 ha) wordt gevuld met natuurlijke oevers, rietlanden en poelen. Het resterende kwart zal bestaan uit kruiden- en bloemrijke randen langs weiden en akkers en (deels) op waterkeringen. Koppelkansen met agrarische activiteiten, in het bijzonder natuurinclusieve landbouw, worden gestimuleerd.

De realisatie moet in 30 jaar tot stand komen (tot 2050), met tussendoelen voor 2030 en 2035. In 2030 moet 50% gerealiseerd zijn (100% of meer in extensiveringsgebieden). Voor 2035 ligt de doelrealisatie op 65%. De restopgave volgt gestaag in de resterende 15 jaar. Bestaande landschapselementen worden met voorrang hersteld om snel zichtbare resultaten te verkrijgen.

Het betalen van marktconforme vergoedingen voor de aanleg/het herstel van de landschapselementen, voor het jaarlijks beheer én voor de geleverde ecosysteemdiensten wordt gezien als vereiste voor het slagen van het Aanvalsplan. De vergoeding moet agrariërs en andere grondeigenaren langjarige (24 à 30 jaar) zekerheid bieden. Financiering zal voornamelijk vanuit overheden moeten komen. Het Transitiefonds (vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG, zie paragraaf 3.1.4)) en het Klimaatfonds zijn voor de hand liggende financieringsbronnen. Verder biedt de uitbreiding van het ANLb - gekoppeld aan het nieuwe GLB-stelsel (Gemeenschappelijk Landbouw Beleid) - kansen. Vanuit de waterschappen zou financiering voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) ingezet kunnen worden voor de realisatie van de blauwe dooradering. Ten slotte zou vanuit gemeenten cofinanciering beschikbaar moeten komen. Op termijn dienen de publieke middelen aangevuld te worden met private middelen.

In het Aanvalsplan Landschap wordt ook opgeroepen tot een goede borging van landschapselementen in het omgevingsbeleid van alle overheidslagen. Een goede registratie van bestaande en nieuwe landschapselementen is van groot belang, evenals adequate wettelijke bescherming en handhaving. Het voorstel is dat - als de eigenaar dit wil - landschapselementen hun landbouwbestemming zouden moeten kunnen behouden, zodat deze mee kan tellen in de Gecombineerde opgave bij de RVO.

3.1.4 Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie. Het doel van het NPLG is zorgen voor blijvende oplossingen voor de diverse opgaves in het landelijk gebied. In het Ontwerp NPLG (december 2023) zijn de doelen voor natuur (waaronder stikstof), water en bodem, landbouw en landgebruik, groenblauwe-dooradering en de samenhang tussen deze doelen weergegeven. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop deze doelen gerealiseerd moeten worden. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen generiek en gebiedsgericht beleid¹² en hoe deze bijdragen aan het doelbereik.

¹² Dit gebiedsgerichte beleid wordt door de provincies uitgewerkt in hun Provinciale Programma Landelijk Gebied. Gebiedsprocessen met samenwerkingspartners in het landelijk gebied ondersteunen bij de totstandkoming en uitvoering hiervan.

De natuurdoelen van het NPLG zijn vooral gericht op realisatie van de bestaande Europese afspraken over het behoud en herstel van de biodiversiteit. Centraal hierbij staan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Daarnaast zijn er bredere natuurdoelen opgenomen in het NPLG die nodig zijn om tot natuurherstel te komen in het landelijk gebied, zowel binnen als buiten beschermde gebieden. Het is daarom noodzakelijk om ook in te zetten op natuurinclusieve ontwikkelingen buiten natuurgebieden, inclusief het bereiken van een bredere Basiskwaliteit Natuur.

Hieronder zijn de natuurdoelen uit het NPLG kort toegelicht. Gebiedsprogramma's moeten deze doelen verder uitwerken.

Natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (2030)

Het voornaamste natuurdoel in het NPLG richt zich op de wettelijk verplichting op termijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor beschermde soorten en habitattypen onder de VHR. Dit doel is drieledig:

1. Uiterlijk in 2030 maatregelen treffen voor:
 - o 30% van het in goede conditie te brengen areaal en
 - o 30% van het te ontwikkelen areaal dat noodzakelijk is voor een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en leefgebieden van soorten.
2. Maatregelen nemen opdat in 2030 voor ten minste 30% van in een ongunstige staat van instandhouding verkerende VHR-soorten en habitattypen een landelijk gunstige staat van instandhouding wordt bereikt dan wel een sterk positieve trend in gang is gezet.
3. Uiterlijk in 2030 de landelijke negatieve trends van alle VHR-soorten en -habitattypen zoveel mogelijk te stoppen.

Stikstofopgave, deelaspect van natuur

In 2030 moet 74% van het areaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) zijn gebracht.

Uitvoering Bossenstrategie (2030)

De doelen en ambities uit de landelijke Bossenstrategie moeten uitgevoerd worden. Zie hoofdstuk 3.1.2 van de Landelijke Bossenstrategie voor een uitgebreider overzicht van deze doelen en ambities.

Resterende hectares Natuurnetwerk Nederland

Rijk en provincies hebben in het Natuurpact (2013) afgesproken dat de provincies uiterlijk in 2027 minimaal 80.000 ha nieuwe natuur in het Natuurnetwerk Nederland realiseren. De restantopgave per provincie maakt onderdeel uit van het NPLG. Financiering hiervan is al voorzien in het Natuurpact.

Hydrologische condities voor Natura 2000 op orde (2027)

Het doel voor het NPLG is om in uiterlijk 2027 de hydrologische condities voor Natura 2000-gebieden via systeemherstel op orde te brengen.

De realisatie van een groenblauwe dooradering van het landelijk gebied

De doelen en ambities uit het Aanvalsplan Landschap moeten uitgevoerd worden (zie ook paragraaf 3.1.3 van dit rapport). Overgangsgebieden en extensiveringsgebieden hebben voorrang bij de realisatie van GBDA voor 2030, gezien de belangrijke koppelkansen die in deze gebieden liggen.

3.2 Provinciale keuzes binnen het stelsel van paragraaf 11.3 Bal

De provincies kunnen binnen de regeling voor houtopstanden van paragraaf 11.3 van het Bal over een aantal onderwerpen eigen keuzes maken. Voor een deel betreft dat de procedure (zoals termijnen), maar voor een deel betreft dit ook inhoudelijke keuzes. Het Bal kent ruime mogelijkheden om met maatwerkregels of met maatwerkvoorschriften op onderdelen af te wijken van de regeling. Hieronder staat een korte inventarisatie van de onderdelen waarop de provincies in hun verordeningen van de standaardregeling afwijken. Achterin dit rapport, bij het overzicht van gebruikte bronnen, zijn hyperlinks opgenomen naar de houtopstanden-regelgeving in de provinciale verordeningen (de verordeningen in het algemeen wijzigen echter met enige regelmaat!).

Meldingstermijn kap en indieningsvereisten

Friesland en Gelderland hebben de termijn voor de melding verlengd van vier weken naar zes weken voorafgaand aan de kap. Dit geeft hun meer tijd een melding te beoordelen en mogelijk een kapverbod op te leggen. Daarnaast beschrijft Friesland expliciet de omstandigheden waaronder afgeweken kan worden van de driejaarstermijn voor de herplantplicht. Alle provincies stellen een verplicht digitaal formulier voor het indienen van de melding. Zo kunnen ze sturen op de informatie die ze krijgen aangeleverd. De informatie die wordt gevraagd omvat naast NAW-gegevens (Naam, Adres, Woonplaats) en dergelijke ook de reden van de kap en een kaart (schaal 1:10.000 of 1:25.000).

Afwijkende behandeling grotere terreinbeheerders

Enkele provincies gaan anders om met grotere beheerders of met SNL-gecertificeerde beheerders en staan hen toe om achteraf meldingen te doen, of op basis van werkplannen te werken. Friesland kent de mogelijkheid van een vrijstelling van de meldplicht voor terreinbeherende organisaties waarbij door hen achteraf informatie wordt aangeleverd. Flevoland kent iets soortgelijks voor beheerders met meer dan 75 ha bos en een SNL-certificering. Gelderland kent een vrijstelling voor beheerders van meer dan 500 ha die werken met een gedragscode en jaarlijks een werkplan overleggen. Voor Utrecht ligt deze grens bij 1.000 ha.

Inhoudelijke vrijstellingen

In de provinciale verordeningen zijn keuzes gemaakt waarbij vrijstellingen gelden van de meldplicht en/of van de herplantplicht. Ter illustratie geven wij een paar voorbeelden van deze opgenomen vrijstellingen. Zo geldt in Noord-Brabant een uitzondering van de meld- én herplantplicht voor houtopstanden waarbij in het kader van een projectbesluit of een omgevingsplan al in planologische compensatie is voorzien, in het geval van een tijdelijke houtopstand (max. 40 jaar) en voor houtopstanden die in het kader van agroforestry zijn aangelegd. In Limburg geldt een vrijstelling op de meldplicht voor het kappen van gaten voor bosverjonging ten behoeve van structuurvariatie, mits voldaan wordt aan een vastgestelde set voorwaarden. Ook in Utrecht geldt in bepaalde situaties en onder voorwaarden een vrijstelling op de meldplicht bij het maken van verjongingsgaten. Voor het verwijderen van houtopstanden voor natuurherstel geldt zelfs (onder voorwaarden) een uitzondering op de meld- én de herplantplicht. In Noord-Holland geldt – ook onder voorwaarden – een uitzondering op de meld- en herplantplicht voor het maken van verjongingsgaten. In Zuid-Holland zijn het kappen van verjongingsgaten en het verwijderen van houtopstanden in het kader van natuurherstel uitgezonderd op de meldplicht, zolang voldaan wordt aan bepaalde eisen. Het verwijderen van houtopstanden in het kader van natuurmaatregelen zijn hier uitgezonderd van de herplantplicht.

Herplant op bosbouwkundig verantwoorde wijze

In artikel 11.129 van het Bal wordt gesteld dat na kap zorg moet worden gedragen voor het op “bosbouwkundige verantwoorde wijze” herbeplanten van het perceel. Dit wijze van herbeplanten is hier niet nader gespecificeerd. Veel provinciale verordeningen bevatten echter wel eisen waaraan herplant moet voldoen om als “bosbouwkundig verantwoord” te worden gezien. Het gaat dan vaak om eisen zoals een dekkingsgraad/een gesloten kronendak, een vergelijkbare kwaliteit/kwantiteit als de gekapte houtopstand, een herplant passend bij de bodemkwaliteit en waterhuishouding én de eis dat rekening moet worden gehouden met eventuele Natura 2000-doelen. Ongeveer de helft van de provincies verbiedt het gebruik van tuinsoorten en sierheesters expliciet. Utrecht stelt zelfs dat, naast boomsoorten, alleen inheemse struiken toegepast mogen worden.

Voorwaarden maatwerkvoorschrift herbeplanting op andere grond (compensatie)

Herbeplanting op andere grond (ofwel compensatie) wordt meestal alleen toegestaan als deze grond in de eigen provincie is gelegen. Noord-Holland regelt dit niet expliciet. Groningen en Drenthe staan compensatie toe binnen alle drie de noordelijke provincies (Groningen, Drenthe, Friesland) toe. Brabant staat compensatie toe binnen Brabant of Limburg. Utrecht wil het bij voorkeur in de directe nabijheid van de velling, maar dit kan eventueel ook in een buurprovincie zijn.

Verder wordt vaak geëist dat in het geval van compensatie de herplant ten minste vergelijkbare ecologische en landschappelijke waarden moet hebben qua kwaliteit en oppervlakte ten opzichte van de gekapte houtopstand. In veel provincies mag bovendien niet al een herplantplicht rusten op de grond waarop de compensatie plaatsvindt. Ook eisen meerdere provincies dat Natura 2000-waarden, andere natuurwaarden of de landbouw niet in het geding mogen komen. Drenthe en Friesland eisen daarnaast dat de oppervlakte van een boskern niet afneemt. Ten slotte, Utrecht wil dat het grondgebruik past binnen bestaand natuur- en landschapsbeleid van de provincie en de betreffende gemeente. Bovendien heeft Utrecht een staffel waarbij extra compensatie wordt vereist naar mate de ouderdom van de gekapte houtopstand.

Mogelijkheden kapverbod

Friesland en Flevoland hebben in de verordening aangegeven dat een kapverbod mogelijk is ter bescherming van bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden. Bij beide provinciale verordeningen zit ook een lijst met daarin de te beoordelen aspecten. Gelderland heeft expliciet beschreven dat een kapverbod in ieder geval kan worden opgelegd voor oude bosgroeiplaatsen, cultuurhistorisch waardevolle beplantingen en beschermde natuurwaarden.

Slotsom

De provincies hebben op onderling sterk uiteenlopende wijze bepaalde bijzonderheden en uitzonderingen opgenomen in hun provinciale omgevingsverordeningen. In sommige gevallen betreft dit uitzonderingen op de meldplicht en de herplantplicht die zijn toegevoegd, maar ook regels voor herplant op andere grond en wat wordt verstaan onder herplant op bosbouwkundig verantwoord wijze. Deze provinciale bijzonderheden zijn in de loop der tijd ontstaan en geven aan dat er behoefte bestaat aan enig provinciaal maatwerk.

4 Houtopstanden-regelgeving in andere Europese landen

Voor een internationale vergelijking van houtopstanden-regelgeving hebben we deze van een drietal ons omringende landen op een rijtje gezet: België (Vlaanderen), Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

4.1 Vlaanderen (België) - Bosdecreet

De boswetgeving in België werd lange tijd bepaald door het “Boswetboek van 1854”¹³. Dit wetboek was voor zijn tijd vooruitstrevend en was een verdienstelijke poging om een eind te maken (in ieder geval voor openbare eigendommen) aan ontbossingen en bosvernieling¹⁴. Het Boswetboek was federale wetgeving. Nadat als gevolg van de regionalisatie van België de gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel ontstonden, mocht ieder gewest zijn eigen bosbeleid voeren. Met het overhevelen van deze bevoegdheid naar de gewesten, zijn de bepalingen van het Boswetboek versnipperd geraakt. In het Vlaamse Gewest werd het Boswetboek in 1990 grotendeels afgeschaft en werd de boswetgeving overgezet in het Bosdecreet. Het Bosdecreet heeft sinds zijn ontstaan meerdere wijzigingen ondergaan, waarvan de laatste in 2009.

Het Bosdecreet is een kaderwet waaraan uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse regering verbonden zijn. Het heeft als doel de bescherming, het behoud, beheer, herstel en de aanleg van bossen en hun natuurlijk milieu te regelen¹⁵. Een bos is daarbij gedefinieerd als een “grondoppervlakte waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen” (art. 3 Bosdecreet) en ontbossen als “iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven” (art. 4 Bosdecreet). Waar in Nederland een ondergrens van 10 are of een rij van 20 bomen van toepassing is, is in Vlaanderen geen ondergrens vastgelegd. Het decreet is zowel van toepassing op publieke als privé-bossen. Onder de voorschriften vallen, naast bossen en houtopstanden, ook kapvlakten, boswegen, recreatieve uitrustingen, veiligheidsstroken in het bos, houtopslaggebieden, grienden en opstanden van onder meer wilg en populier die hoofdzakelijk gericht zijn op houtproductie, met uitzondering van korte-omloop-houtteelt buiten ruimtelijk kwetsbare gebieden. Niet onder de werking van het Bosdecreet vallen: lijnbeplantingen, houtkanten, parken, plantsoenen, tuinen, sierbeplantingen, fruitgaarden, naaldboom-opstanden bestemd voor verkoop als kerstbomen, kwekerijen, tijdelijke aanplantingen van houtige gewassen en systemen waarbij landbouw wordt gecombineerd met de teelt van bomen op dezelfde grond (agroforestry).

Voor het verkavelen van gronden en het ontbossen van geheel of gedeeltelijk beboste terreinen is een omgevingsvergunning nodig én geldt een meldplicht. Een verzoek tot een omgevingsvergunning dient ingediend te worden bij het bevoegd gezag, welke vervolgens bij het Agentschap voor Natuur en Bos een advies opvraagt of het wel of geen vergunning moet uitgeven. Momenteel is voor ontbossingen van meer dan drie hectare volledige compensatie vereist van tenminste een gelijke oppervlakte. Voor bossen die bijdragen aan de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen moet driemaal de ontboste oppervlakte gecompenseerd worden.

¹³ Bron: Lust (1991), blz. 252.

¹⁴ Bron: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Boswetboek_\(België\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Boswetboek_(België)).

¹⁵ Zie: <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1003183.html>.

De Vlaamse regering bepaalt hierbij de nadere regels. Bovendien heeft de Vlaamse regering een kaart gemaakt met daarop aangegeven 'de meest kwetsbare waardevolle bossen'. Ontbossing van deze bossen is verboden behoudens vergunning van de Vlaamse regering, waarbij het verplicht is om bij een dergelijke aanvraag een compensatievoorstel mee te leveren.

Om verdere achteruitgang van het Vlaamse bosareaal tegen te gaan, heeft de Vlaamse regering een wijzigingsbesluit opgesteld rondom compensatie bij ontbossing en het aanpassen van het compensatiemechanisme. In februari 2024 heeft de Minaraad (Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen) haar advies hierover uitgebracht¹⁶. Nu ligt het besluit ter beoordeling bij de Raad van State. Een belangrijke wijziging in dit nieuwe beleid is dat de grootte van ontbossing niet langer geldt als bepalende factor voor de compensatie¹⁷. In plaats hiervan wordt de compensatie bepaald op basis van het type bos (publiek of privé). De termijn waarop de daadwerkelijke realisatie van de compensatie plaatsgevonden moet hebben wordt drie jaar. Een aanvrager kan op verschillende manier voldoen aan de boscompensatie. Allereerst is er boscompensatie in natura, waarbij de aanvrager het compenserende bos op aangewezen percelen realiseert. Bij het compensatievoorstel moet een gedetailleerd beplantingsplan ingediend worden. Een alternatieve optie is boscompensatie via een bosonderhoudsbijdrage. Hierbij levert de aanvrager een financiële bijdrage in plaats van een fysieke bebossing uit te voeren. De hoogte van dit bedrag wordt berekend door de oppervlakte van de ontbossing te vermenigvuldigen met een compensatiefactor en een vastgesteld tarief per vierkante meter. De bijdrage moet betaald zijn binnen vier maanden na de datum waarop de omgevingsvergunning tot ontbossing gebruikt mag worden. Compenserende bebossing moet minstens 25 jaar in stand gehouden worden én moet voldoen aan goedgekeurde beplantingsplannen. Daarnaast moeten alle vereiste adviezen en vergunningen voor de bebossing verkregen zijn, voordat de aanplant plaatsvindt.

De Vlaamse regering kan subsidies verlenen voor alle beplantingen met houtige gewassen van minstens 0,5 ha, mits zij een beheerplan hebben dat goedgekeurd is door het Agentschap voor Natuur en Bos. Subsidies kunnen verleend worden voor bescherming, behoud, herstel, ontwikkeling en uitbreiding van het bosareaal, voor zover de activiteiten voldoen aan bepaalde criteria. Ook voor de aankoop van gronden voor bebossing kunnen subsidies verkregen worden.

4.2 Duitsland - Bundeswaldgesetz

Op nationaal niveau is de boswetgeving geregeld in het Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft, kortgezegd het Bundeswaldgesetz uit 1975. In de loop der jaren zijn enkele aanpassingen doorgevoerd, de laatste in 2021. Individuele deelstaten kunnen dit wetgevingskader eventueel verder uitbreiden om beter aan te sluiten op de situatie in hun eigen bondstaat. Het Bundeswaldgesetz heeft drie hoofddoelen¹⁸:

1. Bossen te behouden vanwege hun productiefunctie, maar ook vanwege de betekenis voor onder andere het milieu, klimaat, waterhuishouding, recreatie, landschap en bodemvruchtbaarheid;
2. Bosbouw te stimuleren; en
3. Een balans te creëren tussen de algemene belangen en die van boseigenaren.

¹⁶ Het rapport is te downloaden via: <https://www.minaraad.be/themas/biodiversiteit/bsluit-boscompensatie-adviesvraag/24-007-advies-besluit-boscompensatie.pdf/download>.

¹⁷ Bron: Vermeersch (2024), blz. 11.

¹⁸ Zie: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/BJNR010370975.html>.

Onder de Bundeswaldgesetz vallen alle gebieden die bedekt zijn met bosflora. Dunnings- en kapvlakten, bospaden, veiligheidsstroken, open en kale plekken in het bos, wilde begrazingsgebieden, bosweiden, houtopslaggebieden en alle andere gebieden die dienen voor - en verband houden met - het bos vallen ook onder deze wet. Niet onder de werking van het Bundeswaldgesetz vallen: houtopstanden voor korte-rotatieplantages (rotatieperiode van minder dan 20 jaar), systemen waarbij landbouw wordt gecombineerd met de teelt van bomen op dezelfde grond (agroforestry), gebieden met bosflora op spoorroutes en langs spoorlijnen, individuele boomgroepen, hagen, bomenrijen en boomkwekerijen in het veld of binnen de bebouwde kom. De bondstaten kunnen zelf andere gebieden onder de werking van het Gesetz laten vallen of teelten voor kerstbomen evenals parken in woongebieden uitsluiten van de regelgeving. Bijzondere bescherming komt toe aan bossen die ten behoeve van de openbare veiligheid (zoals hinder van geluid, wind of water) aanwezig zijn (Schutzwald) en bossen met een belangrijke recreatieve functie (Erholungswald).

Om bos te kappen en om te zetten naar een ander type landgebruik is een vergunning van het bevoegd gezag nodig. Bij de aanvraag tot omvorming moeten de (economische) belangen, rechten en plichten van de boseigenaar en het grote publiek tegen elkaar worden afgewogen. Wanneer behoud van het bos van algemeen belang is (vooral als het bos van belang is voor het functioneren van het ecosysteem, houtproductie of recreatie) moet de vergunning geweigerd worden. Bij kap geldt de plicht dat binnen "een redelijke termijn en naar behoren" moet worden herbeboست. Ook hier geldt dat de deelstaten vergunningverlening strikter of juist soepeler kunnen maken. De deelstaten kunnen in een vergunning een compensatievoorschrift opnemen, maar dat is niet wettelijk verplicht (staat althans niet in het Bundeswaldgesetz en ook niet in de deelstaatwetgeving van in ieder geval Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen, de twee aan Nederland grenzende deelstaten).

4.3 Verenigd Koninkrijk - Forestry Act

Bosbouw in het Verenigd Koninkrijk wordt streng gereguleerd. De belangrijkste wet voor de regulatie van bossen en bosbouw is de Forestry Act uit 1967 die van toepassing is op Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland¹⁹.

Er zijn verschillende bosbouwautoriteiten in het Verenigd Koninkrijk, waarvan bevoegdheden en taken zijn vastgelegd in de Forestry Act. In Engeland is de Forestry Commission (vaak naar verwezen als de 'Commissioners') de bevoegde bosbouwautoriteit. De bosbouwautoriteiten zijn belast met het behartigen van de belangen van de bosbouwsector, het stimuleren van bebossing en het promoten van de productie en levering van hout en andere bosproducten. Ook zijn de bosbouwautoriteiten verantwoordelijk voor het behouden, beschermen en versterken van flora, fauna, natuurlijke schoonheid en geologische en fysiografische kenmerken van 'bijzonder belang'. Hiernaast hebben de bosbouwautoriteiten ook taken en bevoegdheden met betrekking tot handhaving en toezicht.

Specifieke regels voor herbebossing zijn niet opgenomen in de Forestry Act. Wel zijn er regels met betrekking tot het vellen van bomen. Tenzij de kap valt onder één van de in de wet genoemde uitzonderingen, zoals bij dunnen of het vellen van fruitbomen of bomen in een boomgaard, tuin, kerkhof of publieke open ruimte, is een kapvergunning vereist. Deze vergunning moet via het bevoegd gezag worden aangevraagd. Een kapvergunning kan onvoorwaardelijk worden verleend, of met voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Vaak is een voorwaarde dat het gekapte

¹⁹ Zie: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/10/contents>.

perceel, of een ander perceel van gelijke omvang of groter wordt herplant. In sommige gevallen is het wenselijk anders te handelen, bijvoorbeeld voor de bescherming of het herstel van flora of fauna. In zulke gevallen mag het bevoegd gezag een kapvergunningaanvraag afwijzen. De aanvrager heeft, mits deze voldoet aan specifieke voorwaarden, recht op een vergoeding bij een afwijzing van de kapvergunning.

Speciale regels en uitzonderingen gelden er voor terreinen die toebehoren aan de Kroon, terreinen in het bezit van ministeries én bossen die onderdeel zijn van *'Forest dedication covenants of agreements'* (mits deze ook in het bezit zijn van een goedgekeurd beheerplan). Dergelijke *covenants of agreements* zijn overeenkomsten met het bevoegd gezag die inhouden dat een stuk land enkel gebruikt wordt voor de productie van hout of andere bosproducten, in overstemming met de regels of praktijken die gelden voor goede bosbouw of gerelateerde doelen. Het land mag enkel voor een ander doel worden gebruikt met voorafgaande, schriftelijke toestemming van de bevoegde bosbouwautoriteit of, in het geval van een geschil, de minister.

4.4 Conclusie

Onze directe buurlanden werken met vergunningstelsels voor in ieder geval delen van het bosareaal. Daarbij geldt dat de beschermwaardigheid niet alleen is ingegeven vanuit natuurbescherming, maar ook vanuit de gebruiksfuncties van het bos, zoals recreatie. Dit geeft mede aanleiding te bezien of aan het meldingenstelsel van par. 11.3 van het Bal niet een vergunningsplicht voor een deel van het bosareaal toegevoegd zou moeten worden.

In Vlaanderen ligt een wetswijziging voor die strengere regels gaat stellen aan boscompensatie, dus herplant op een andere locatie dan waar de kap heeft plaats gevonden. Er dient een gedetailleerd beplantingsplan aan de compensatie ten grondslag te liggen en realisatie hiervan dient binnen drie jaar gerealiseerd te zijn. Deze spelregels zouden wellicht ook goed bruikbaar zijn in de Nederlandse situatie.

Deel 2

Evaluatie

5 Evaluatie houtopstanden-regelgeving

5.1 Aanpak evaluatie

De evaluatie is gestart met een bureaustudie. De resultaten hiervan zijn weergegeven in deel 1 van dit rapport. Vervolgens zijn interviews gehouden met experts en relevante stakeholders uit de sector: provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, terreinbeherende organisaties, kennisinstellingen, ministerie van BZK en diverse NGO's. Hoe wordt aangekeken tegen de huidige regelgeving en bevoegdheden, is het werkbaar, draagt het bij aan duurzaam beheer van houtopstanden, wat moet anders/kan beter? De interviews verliepen semigestructureerd, de methode van interviewen volgend waarbij per onderwerp een beginvraag vaststaat, maar de interviewer in aansluiting daarop naar eigen inzicht aanvullende vragen stelt. Tijdens een dergelijk interview kan afgeweken worden van de vooraf opgestelde vragen en kan ingegaan worden op de antwoorden van de geïnterviewde. Van ieder interview is een uitgebreid verslag gemaakt, welke later door de opdrachtgever als naslagwerk gebruikt kan worden. Zie bijlage 3 voor het overzicht van geïnterviewde organisaties.

Nadat de interviews waren afgerond, is op 8 november 2023 een workshop georganiseerd waarvoor alle geïnterviewden waren uitgenodigd. Op deze middag zijn de resultaten van de interviewronde besproken en verder aanscherpt. De deelnemers hebben in groepjes gediscussieerd over mogelijke denkrichtingen voor aanpassing van afdeling 11.3 van het Bal. In het bijzonder de thema's waarover geen eenduidig advies vanuit de stakeholders en experts kwam, of waarover geen consensus bestaat, zijn tijdens deze dag nader uitgediept.

Aan de hand van de uitkomsten van de beleidsanalyse, de interviews en de workshop, zijn door het projectteam mogelijke opties en aanbevelingen voor aanpassingen in de wetteksten opgesteld.

5.2 Samenvatting uitkomsten evaluatie

Ten behoeve van deze evaluatie is gesproken met personen van diverse organisaties en overheidslagen. Het huidige stelsel van meld- en herplantplicht functioneert redelijk naar wens van de terreinbeheerders. Boseigenaren zitten bovendien niet te wachten op meer bureaucratie (dat kost alleen maar tijd en geld dat niet aan het daadwerkelijke bosbeheer besteed kan worden) en het beeld is niet dat er veel bos verdwijnt. Vanuit de overheden klinkt het geluid dat de huidige systematiek niet aansluit bij de geest van de Omgevingswet, waarbij een andere manier van kijken naar en besluiten over de fysieke leefomgeving wordt gevraagd. De VNG is daarbij van mening dat onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat gemeenten landschappelijke waarden moeten beschermen via het omgevingsplan, maar tegelijkertijd enkel bevoegd gezag zijn voor de kleine landschapselementen (bomenrij van 20 of minder bomen, elementen kleiner dan 10 are).

Gedeeld punt van zorg is de achteruitgang van de groene dooradering van het cultuurlandschap: nog altijd verdwijnen veel landschapselementen. Ook de compensatie van gekapt bos (waarbij herplant dus op een andere locatie plaats vindt) vraagt de aandacht: de afgelopen decennia is er te vaak gekapt zonder dat de compensatie afdoende gewaarborgd is.

De Bossenstrategie vraagt een betere bescherming van vooral oude bossen en een uitbreiding van het areaal aan bos. Ook onze buurlanden hebben stelsels waarin voor de kap van in elk geval een deel van de bossen een vergunningsstelsel geldt. De vraag is of een meldingsstelsel in dat licht ook in Nederland voor een deel van de bossen niet te licht is. Immers, in een meldingsstelsel hoeft geen expliciete toestemming te worden gegeven voor de kap, maar is slechts sprake van wachttijd waarin de kap wel eventueel nog kan worden verboden. Daarop kan worden tegengeworpen dat veel bossen in bezit en beheer zijn van professionele terreinbeherende organisaties en dat de dreiging dat deze bossen worden gekapt in de praktijk niet erg groot is.

Over nut en noodzaak tot het aanpassen van de regels klinken kortom verschillende geluiden door, laat staan dat er een eenduidig beeld naar voren komt van een toekomstige wettelijke regeling. Hieronder is in tabel 1 per thema aangegeven welke opties (handelingsperspectieven) er zijn als er keuzes gemaakt moeten worden en wat de kansen en risico's hierbij zijn.

Er is een aantal ingrepen in de wettekst die ons inziens sowieso genomen moeten worden (*no regret*). Een en ander is verder uitgewerkt in de hiernavolgende paragraaf:

- Het toevoegen van “het tegengaan en opvangen van klimaatverandering” aan de oogmerken genoemd in art. 11.112 lid 1 van het Bal. In het licht van het landelijke Klimaatakkoord en de landelijke Bossenstrategie is deze toevoeging niet meer dan logisch.
- De voorgestelde foutverbetering van art. 11.115 Bal, waarbij de verplichtingen worden gelegd bij de rechthebbende en niet bij degene die kapt, zoals ook altijd het geval was (nader toegelicht in paragraaf 5.3.4).
- Het verlengen van de termijn voor het doen van een kapmelding van 4 naar 6 weken.
- Het publiceren van kapmeldingen in het Provincieblad.
- Het aanpassen van artikel 11.132 van het Bal per 30-12-2024, waarbij de verwijzing naar de European Union Timber Regulation (EUTR) wordt vervangen door een verwijzing naar de European Union Deforestation Regulation (EUDR), welke per die datum van kracht wordt.

In de volgende paragraaf wordt per thema meer uitgebreid stil gestaan bij de uitkomsten van de evaluatie.

Tabel 1

Samenvatting uitkomsten evaluatie, met handelingsperspectieven per thema.

Thema	(Evt.) aanpassing Bal / scenario	Kansen	Risico's	No regret
Algemeen	Minder uitzonderingen in de wet	Waar mogelijk oppakken		
Algemeen	Mogelijke uitbreiding, aanpassing of differentiatie van instrumentarium	Waar mogelijk oppakken		
Algemeen	EUDR opnemen in de wet per 24-12-2024	Regelgeving laten aansluiten bij Europese verplichtingen		Ja

Tabel 1 (vervolg)*Samenvatting uitkomsten evaluatie, met handelingsperspectieven per thema.*

Thema	(Evt.) aanpassing Bal / scenario	Kansen	Risico's	No regret
Definities, vooral van uitzonderingen (11.111)	Duidelijkere c.q. nader geduide definities van begrippen en termen	Biedt handhaving meer houvast	- Niet zomaar geregeld - Aanpassingen in definities gelden voor gehele Bal lost wellicht niet daadwerkelijk het probleem op	
Oogmerken (11.112)	Toevoegen van "het tegengaan en opvangen van klimaatverandering" aan de oogmerken	Sluit beter aan bij actualiteit en beleid		Ja
Oogmerken (11.112)	Aanpassen van oogmerk "beschermen van landschappelijke waarden" naar "het beschermen van maatschappelijke en culturele waarden"	Past in de tijdsgeest: maatschappelijke waarden krijgen zo een prominere rol	Als de oogmerken worden verbreed, worden de opties voor gemeenten om aanvullende regels te stellen, navenant kleiner	
Normadressaat (11.115)	Terugkeer naar de rechthebbende op de grond als de normadressaat	- Sluit aan bij de huidige situatie; - Is conform de toelichting op het Bal		Ja
Meldplicht (11.126)	Termijn van melden voor kap van 4 naar 6 weken	- Sluit aan bij algemeen geldende procedures (Awb) - Geeft provincie iets ruimer de tijd voor beoordelen		Ja

Tabel 1 (vervolg)*Samenvatting uitkomsten evaluatie, met handelingsperspectieven per thema.*

Thema	(Evt.) aanpassing Bal / scenario	Kansen	Risico's	No regret
Meldplicht (11.126)	Kapvergunning i.p.v. kapmelding voor oude bosgroeiplaatsen	- Beter sturen op kwaliteit door bevoegd gezag - Betere bescherming van oude bosgroeiplaatsen	- Vraagt extra capaciteit bij bevoegd gezag - Vraagt extra handeling en extra kosten van de eigenaar/beheerder	
Meldplicht (11.126)	Kapmelding met verplicht aanleveren beplantingsplan	Beter sturen op kwaliteit door bevoegd gezag	- Vraagt extra capaciteit bij bevoegd gezag - Beperking van de beheervrijheid - Kan niet rekenen op voldoende draagvlak	
Meldplicht (11.126)	Opheffen uitzondering meldplicht Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat	Of uitbreiding uitzondering meldplicht naar meer organisaties, mits voldaan aan bepaalde voorwaarden		(Ja)
Meldplicht (11.126)	Kapmeldingen publiceren in Provinciaal Blad	- Biedt gemeenten de mogelijkheid te adviseren over de voorgenomen kap - Betreft burgers bij activiteiten in hun omgeving		Ja
Herplantplicht (11.129)	Behouden huidige herplanttermijn van 3 jaar	Eventueel differentiatie naar de wijze van verjongen/herplant	De regelgeving wordt complexer bij differentiatie	

Tabel 1 (vervolg)

Samenvatting uitkomsten evaluatie, met handelingsperspectieven per thema.

Thema	(Evt.) aanpassing Bal / scenario	Kansen	Risico's	No regret
Herplantplicht (11.129)	Alternatief voor 'bosbouwkundig verantwoorde' herplant	Nadere duiding van herplant die beter aansluit bij de tijdgeest		Ja
Herplantplicht (11.129)	Uit het Bal halen van de uitzondering op de herplantplicht voor wilgen en populieren langs (vaar)wegen en agrarische percelen	Lijkt beter aan te sluiten bij ambitie voor meer bos en bomen	Grootschalige kap van populier en wilg voordat de wijziging van het Bal in werking treedt en deze bomen herplantplichtig worden	
Herplantplicht (11.129)	Uit het Bal halen van de uitzondering op de herplantplicht voor specifiek populier, wilg, es of els bedoeld voor de productie van houtige biomassa	Lijkt beter aan te sluiten bij ambitie voor meer bos en bomen	Potentieel negatief effect op ambitie voor biobased bouwen (minder animo)	
Compensatie (11.130)	Verplicht aanleveren compensatieplan voorafgaand aan de kap	Meer grip op daadwerkelijk uitvoeren compensatieverplichting		Ja
Compensatie (11.130)	Instellen van een landelijk geregelde compensatiefactor	Kan rekenen op breed draagvlak	- De omvang (inclusief de criteria waarop deze wordt bepaald) van deze factor moet nog worden uitgewerkt - Vaste factoren hebben het risico van een <i>one-size-fits-all</i>	

Tabel 1 (vervolg)*Samenvatting uitkomsten evaluatie, met handelingsperspectieven per thema.*

Thema	(Evt.) aanpassing Bal / scenario	Kansen	Risico's	No regret
Landschaps-elementen	Bevoegd gezag voor landschapselementen verleggen naar gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - Voorkomt dubbel beschermingsregime - Doet recht aan de filosofie van de Omgevingswet en rol van gemeenten in de bescherming van landschappelijke waarden 	<ul style="list-style-type: none"> - Niet alle gemeenten kunnen of willen deze bevoegdheid hebben - Kan rekenen op onvoldoende draagvlak 	
Landschaps-elementen	Instellen tijdelijke ontheffing op de herplantplicht voor nieuwe elementen op landbouwgrond	<ul style="list-style-type: none"> - Kan stimulerend werken voor agrariërs (wennen aan het idee) - Per saldo meer landschaps-elementen dan nu 	<ul style="list-style-type: none"> - Maakt zowel wetgeving als handhaving te complex - Kan een verkeerd signaal afgeven 	
Landschaps-elementen	Uit het Bal halen van de uitzondering op de herplantplicht voor wilgen en populieren langs (vaar)wegen en agrarische percelen	Lijkt beter aan te sluiten bij ambitie voor meer bos en bomen	Grootschalige kap van populier en wilg voordat de wijziging van het Bal in werking treedt en deze bomen herplantplichtig worden	
Autochtone houtopstanden	Bescherming van autochtone houtopstanden wettelijk vastleggen	Betere bescherming van autochtone opstanden	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkt de vrijheid van beheerders sterk - Kan niet op veel draagvlak rekenen (behalve wellicht voor Natura 2000-gebieden) 	

Tabel 1 (vervolg)*Samenvatting uitkomsten evaluatie, met handelingsperspectieven per thema.*

Thema	(Evt.) aanpassing Bal / scenario	Kansen	Risico's	No regret
Autochtone houtopstanden	Stimuleren van duurzaam beheer van autochtone houtopstanden d.m.v. SNL-toeslag	Betere bescherming van autochtone opstanden d.m.v. duurzaam beheer	Bescherming is afhankelijk van de medewerking van terreineigenaren	
Agroforestry / voedselbos	Opnemen van een algemene uitzondering op de herplantplicht voor bomen in agroforestry-systemen	- Wegnemen van een mogelijke belemmering voor agrariërs om bomen te planten - Geen ontheffingen meer nodig, dus minder administratieve lasten	Sluit niet aan bij ambitie voor meer (bos en) bomen	

5.3 Bevindingen per thema

5.3.1 Algemeen

Uit de interviews blijkt het wenselijk te zijn om, naast een aantal inhoudelijke punten, ook een aantal algemene zaken aan te passen in de houtopstandenregelgeving. Als belangrijkste allesomvattende aandachtspunt geven nagenoeg alle geïnterviewden mee dat de regelgeving niet te complex en te juridisch moet worden. Beheer van bos en landschap moet wel uitvoerbaar blijven. In dat kader vormt ook de term 'houtopstanden' voor een aantal geïnterviewden een aandachtspunt. De term is (te) abstract en doet tevens landschapselementen geen eer aan. Men opperde de term te vervangen door (bijvoorbeeld) 'bos- en boomelementen'.

Als we verder inzoomen op de inhoud, dan blijkt er behoefte te zijn aan een duidelijker afbakening van de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeente²⁰. Zowel overheden als niet-overheden geven aan dat de bevoegdheidsverdeling niet duidelijk geregeld is in het Bal. Bovendien kunnen niet alle overheden zich vinden in de verdeling van bevoegdheden tussen provincie en gemeenten in het Bal. Verschillende gemeenten vrezen bevoegdheden te verliezen aan de provincies door de instrumenten die de Omgevingswet kent. In dit kader zou uitbreiding, aanpassing of differentiatie van het instrumentarium verder onderzocht kunnen worden. Ditzelfde geldt ook als er wijzigingen plaatsvinden in de wettekst, bijvoorbeeld wanneer de oogmerken onder artikel 11.112 van het Bal uitgebreid zouden worden (zie ook paragraaf 5.3.3). Paragraaf 5.3.12 gaat verder in op de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeenten.

²⁰ Weliswaar bevat par. 11.3 van het Bal slechts bevoegdheden voor de provincie, maar zoals aangegeven in par. 1.3.4, bestaat er op grond van art. 121 Gemeentewet een aanvullende regelingsbevoegdheid van de gemeente.

Regelmatig wordt aangegeven dat het wenselijk is dat er duidelijkere definities van verschillende termen en begrippen komen, vooral met betrekking tot de uitzonderingen onder artikel 11.111 van het Bal. De afwezigheid van duidelijke, afgebakende definities leidt tot onduidelijkheid en bemoeilijkt het werk van handhaving en toezicht, zo wordt gesteld. Gelijktijdig leeft de wens het aantal uitzonderingen in het Bal te verminderen, in het bijzonder de al genoemde uitzonderingen onder artikel 11.111. Deze wens is ook sterk gekoppeld aan de oproep van de geïnterviewden om de wetgeving niet te complex te maken. Meerdere geïnterviewden geven aan graag terug te willen naar een simpelere wet, zoals de Boswet. De vele uitzonderingen die nu in het Bal staan maken de wettekst complex, moeilijk en soms zelfs onduidelijk om te interpreteren en lastiger om goed op te handhaven. Paragraaf 5.3.2 gaat verder in op de definities.

Artikel 11.132 van het Bal regelt het verbod om te handelen in strijd met EU-verordeningen over hout. Dit heeft vooral betrekking op de invoer van hout. Per 30 december 2024 komt de huidige Europese houtverordening (European Union Timber Regulation, EUTR) te vervallen. Deze wordt vervangen door een nieuwe Europese ontbossingsverordening, de European Union Deforestation Regulation (EUDR).²¹ Op 1 mei van dit jaar is de EUDR aangenomen en daarmee begon gelijk een aanlooperperiode van 1,5 jaar waarin bedrijven de tijd krijgen om aan de eisen te gaan voldoen. Een uitzonderingspositie geldt voor houtproducten waarvan het hout vóór 29 juni 2023 was geoogst en het product voor 30 december 2024 op de markt wordt gebracht. Voor deze houtproducten geldt een overgangperiode van 3 jaar waarin de EUTR nog leidend is. Eén en ander moet te zijner tijd worden aangepast in het Bal.

5.3.2 Definities (art. 11.111)

Regelmatig is de behoefte aan duidelijkere definities van verschillende termen en begrippen uitgesproken, vooral met betrekking tot de uitzonderingen onder artikel 11.111 van het Bal. Zo vindt men het wenselijk beter te definiëren wat classificeert als een 'tuin' of 'erf'. Met name in bosrijke gebieden, waar tuinen vervloeien met bosranden is het vaak lastig om een grens te trekken. Ditzelfde geldt voor wanneer iets telt als 'weg' of 'vaarweg'. Hiernaast is er behoefte aan een definitie van 'dunnen' en 'bosbouwkundig verantwoord', zodat duidelijk is wat hier precies onder valt (zie ook paragraaf 5.2.4). De afwezigheid van duidelijke, afgebakende definities leidt tot onduidelijkheid en bemoeilijkt vaak het werk van handhaving en toezicht, zo geeft men aan.

Het is echter de vraag welk probleem opgelost gaat worden als we begrippen gaan verhelderen c.q. anders gaan definiëren. Iedere (nieuwe) definitie zal op haar beurt weer nieuwe vragen oproepen. Het is daarnaast de vraag of het zal lukken om begrippen als 'tuin' en 'erf' zo te definiëren dat er geen discussie over zal ontstaan en bovendien iedere keer bevredigende uitkomsten heeft. Tenslotte zijn de definities niet meer exclusief voorbehouden aan de houtopstanden-regelgeving, maar gelden deze voor alle onderdelen van de Omgevingswet. Aanpassingen zouden dan doorgevoerd moeten worden in de bijlage bij art. 1.1 van het Bal, onderdeel A. Begrippen. Wellicht moet de conclusie hier zijn dat de huidige definitie 95% dekt van wat we bedoelen - en dat kan ook voldoende zijn. Voor de uitzonderingsgevallen (de laatste 5%) is dan nog nader overleg nodig, of ze kristalliseren zich uit in de jurisprudentie (of hebben dat al gedaan).

²¹ Zie voor alle informatie over de EUDR <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/eudr-ontbossingsverordening>.

5.3.3 Oogmerken (art. 11.112)

In artikel 4.35 Omgevingswet en in artikel 11.112 van het Bal staan de oogmerken, die het toepassingsbereik van de rijksregels over houtopstanden afbakent. Met betrekking tot het vellen en herbeplanten van houtopstanden gaat het om drie oogmerken: natuurbescherming, instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. In de Nota van Toelichting van het Aanvullingsbesluit van het Bal staan echter nog meer belangrijke functies van bossen vermeld, zoals het vastleggen van koolstofdioxide (klimaatmitigatie), het dempen van grote temperatuurschommelingen in en nabij stedelijk gebied (klimaatadaptatie), recreatie, behoud van cultuurhistorische waarde en het bijdragen aan een aangename leefomgeving en goede kwaliteit van leven. Veel bij deze evaluatie betrokken organisaties voelen ervoor om de landelijke regelgeving ook met het oog op deze functies vorm te geven.

In het kader van een actualisatieslag wordt voorgesteld om de oogmerken onder artikel 4.35 Omgevingswet en artikel 11.112, lid 1 van het Bal aan te passen. De oogmerken 'natuurbescherming' en 'de instandhouding van het bosareaal in Nederland' zouden dan beide onveranderd blijven. Het oogmerk 'beschermen van landschappelijke waarden' zou aangepast kunnen worden naar 'het beschermen van maatschappelijke en culturele waarden', waardoor maatschappelijke waarden een prominenter rol krijgen. Ten slotte zou er een nieuw oogmerk kunnen worden toegevoegd: 'het tegengaan van en aanpassen aan klimaatverandering'. Dit erkent het belang en de rol van bossen bij klimaatmitigatie en -adaptatie.

Wijzigingen of uitbreidingen van de oogmerken kunnen echter een groot effect hebben op provinciaal en gemeentelijk beleid (zie ook paragraaf 1.2.4). Provincies en gemeenten mogen immers geen aanvullend beleid hebben of maken met het oog op (één van) de oogmerken onder artikel 4.35 Omgevingswet en artikel 11.112 van het Bal. Bij aanpassing van de oogmerken, kan dit ertoe leiden dat (delen van) provinciaal of gemeentelijk beleid komt (komen) te vervallen wanneer dit onder één of meerdere van de nieuw vastgestelde oogmerken valt. In dat scenario hebben provincies en gemeenten drie opties. Optie 1 is het laten vervallen van het eigen beleid. Optie 2 is het aanpassen van het oogmerk van het eigen beleid. Gemeenten hebben hiernaast nog een derde optie: de provincie verzoeken de gemeentelijke regels op te nemen in de omgevingsverordening. Als de provincie de gemeentelijke regels opneemt, dan is de provincie vanaf dat moment wel het bevoegd gezag.

5.3.4 Normadressaat (artikel 11.115)

Dit artikel was niet direct onderwerp van gesprek, maar bij twee oplettende lezers was het oog hierop gevallen.

In artikel 4.3 Wet natuurbescherming was de plicht om zorg te dragen voor het op bosbouwkundig verantwoorde wijze herbeplanten neergelegd bij de rechthebbende op de grond. In artikel 3 van de oude Boswet was die verplichting neergelegd bij de eigenaar van de grond. In het huidige Bal is in artikel 11.115 echter "degene die de activiteit verricht" de normadressaat. Dit lijkt te betekenen dat bij overdracht van de betreffende grond aan een nieuwe eigenaar de plicht tot herbeplanting blijft liggen bij degene die de velling heeft uitgevoerd en niet bij de nieuwe eigenaar (rechthebbende). Herbeplanting kan dan niet meer via publiekrechtelijke handhaving (zoals last onder dwangsom) worden afgedwongen, omdat een nieuwe eigenaar niet de normadressaat van de herplantplicht is en de oude eigenaar het niet in zijn macht heeft om de herbeplanting uit te voeren (hij is immers geen eigenaar meer). In de artikelsgewijze toelichting

op het Bal staat dat de verplichting tot herbeplanting telkens rust bij de rechthebbende van de houtopstand, ook in situaties waar hij zelf niet de hand in het tenietgaan van de houtopstand had. Het lijkt dus wel de bedoeling te zijn geweest dat de rechthebbende verantwoordelijk is voor de herbeplanting van een gekapte houtopstand. Om deze redenen wordt gepleit voor terugkeer naar de rechthebbende op de grond als de normadressaat.

5.3.5 Meldplicht (art. 11.126)

Voor het vellen van een houtopstand geldt nu enkel een meldplicht. Dit betekent dat een initiatiefnemer alleen een melding hoeft te maken bij het bevoegd gezag, ten minste vier weken en niet meer dan een jaar voorafgaand aan de kap. Deze termijn van 4 weken wordt door het bevoegd gezag als krap ervaren. We stellen voor om deze te verlengen tot zes weken en voor het overige de meldplicht in de huidige vorm te behouden. Zes weken komt overeen met de termijn die in de Algemene wet bestuursrecht algemeen geldt bij (juridische) procedures. Bovendien vermijden we daarmee het risico op een te snelle beoordeling van de melding door de provincie.

Provincies voelen zich enigszins stuurloos met deze meldingsplicht. Er kan hiermee immers niet worden gestuurd op kwaliteit. Zo kan het lastig zijn de kap te verbieden wanneer deze onwenselijk is. Ook is dit systeem van meldingen lastig te handhaven. Een kapmelding is een jaar geldig, dus een handhaver weet nooit precies wanneer de kap plaats gaat vinden. Het alternatief is de kapmelding te veranderen in een kapvergunning. Dit geeft bevoegd gezag en handhavers de kans om beter te sturen en onwenselijke of illegale kap makkelijker te stoppen en in te grijpen. De keerzijde is echter dat een vergunningstelsel veel extra capaciteit zal vragen van het bevoegd gezag en niet alle overheden zien dat toch zitten, veelal met het oog op (het gebrek aan) capaciteit. Ook veel terreinbeheerders geven aan geen voorstander te zijn van een stelsel met kapvergunningen, omdat dit voor hen veel extra administratief werk oplevert.

Een variant op dit scenario die op voorhand overwegend positief wordt ontvangen is het instellen van een kapvergunning voor het kappen van oude bosgroeiplaatsen. Daarmee kan specifiek worden gestuurd op waardevolle bosgroeiplaatsen (met daarop vaak autochtone groeiplaatsen, zie paragraaf 5.3.9) en daarbuiten het meldingssysteem zo veel mogelijk intact worden gelaten. Provincies dienen dan wel de beschikking te hebben over een goed onderbouwde kaart met de ligging van deze oude bosgroeiplaatsen en via de verordening te regelen dat hiervoor een vergunningplicht geldt.

Een tweede besproken alternatief is het behouden van de kapmelding, maar met het verplicht aanleveren van een beplantingsplan voorafgaand aan de kap. Wanneer de minister (lees: de RVO) het bevoegd gezag is, moet onder het Bal nu al verplicht een plan tot herbeplanting worden aangeleverd (artikel 11.127, lid f)²². Door dit verplicht te stellen voor alle initiatiefnemers, worden de regels voor iedereen gelijkgetrokken. Toch lijkt dit alternatief op te veel weerstand te stuiten, juist ook vanuit het bevoegd gezag. Provincies en gemeenten geven aan geen capaciteit te hebben voor het beoordelen/toetsen van deze plannen. En hoewel terreinbeheerders sowieso al planmatig te werk gaan in hun beheer, zijn deze organisaties overwegend tegen dit scenario. Belangrijkste reden is behoud van de beheervrijheid (en bovendien: wat als er onvoorziene omstandigheden zijn waardoor het beplantingsplan op iets andere wijze uitgevoerd moet worden? - denk bijvoorbeeld aan beschikbaarheid van plantsoen). Het lijkt een betere optie om de kwaliteit van herplant in het Bal zelf te regelen te regelen onder art. 11.129 (zie ook de volgende paragraaf).

²² De RVO merkt in de praktijk echter dat deze beplantingsplannen vaak incompleet of van beperkte kwaliteit worden ingeleverd. Omdat het nu nog steeds om meldingen gaat, kan de RVO hier niet tegen optreden: de melding is ingediend en "compleet", ook met een slecht herbeplantingsplan. Door de aard van een melding mag een initiatiefnemer alsnog gaan kappen.

Een derde alternatief scenario is om de uitzondering op de meldplicht juist verder uit te breiden. Terreinbeheerders en particuliere grondeigenaren die een bepaald niveau van werken hebben, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in een SNL-kwaliteitsboek én met een bepaalde minimumoppervlakte, zouden dan achteraf mogen melden. Hierbij zou één keer per jaar een totaaloverzicht aan het bevoegd gezag overhandigd moeten worden. Het voordeel is dat dit scenario leidt tot minder administratief werk voor beheerders en eigenaren. Een aantal provincies kent een dergelijke regeling al, vastgelegd in de provinciale verordening (zie paragraaf 3.2 van dit rapport). Deze optie zou ook via het Bal geregeld kunnen worden.

Wat voorkomen moet worden, is dat bij boskap resterende plukjes bos overblijven die buiten de werking van het Bal gaan vallen. Dit vergt wellicht een toevoeging in de meldplicht: naast het te kappen areaal ook een toets of het resterende areaal nog wel binnen de definitie van houtopstanden valt. Als dit niet het geval is, kan hier op gehandhaafd worden.

Kortom: ten aanzien van het thema “meldplicht” is nog één en ander aan keuzes te maken, in overleg met het werkveld. Bij nadere uitwerking van de alternatieven is het ook van belang goed te kijken naar de handhaafbaarheid ervan. Het verder uitzonderen op de meldplicht zorgt ervoor dat er minder zicht is op wat er met houtopstanden gebeurt.

Een ander aspect dat meegenomen is in de evaluatie, is de huidige uitzondering op de meldplicht van Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat. Dit is overigens niet geregeld in het Bal, maar in aparte besluiten, welke teruggaan op de Boswet²³. Het Bal kent in artikel 11.131 wel de mogelijkheid om met door de minister goedgekeurde gedragscodes te werken, hetgeen zeker voor grote beheerders een optie zal kunnen zijn. Verschillende provincies hebben de uitzondering voor Staatsbosbeheer al ingetrokken en zelf afspraken gemaakt met deze terreinbeheerder, omdat zij graag het overzicht willen behouden. Nagenoeg alle geïnterviewden zijn van mening dat deze uitzondering voor Staatsbosbeheer én Rijkswaterstaat uit de wet gehaald zouden moeten worden. Een extra reden hiertoe is de motie Schonis die de Tweede Kamer in 2019 heeft aangenomen. Deze motie vraagt om een actieve monitoring van de herbeplantingsverplichting van Rijkswaterstaat (sindsdien rapporteert RWS jaarlijks aan de Kamer over haar compensatie-opgave). De keerzijde is echter dat dit veel extra administratie gaat opleveren, maar dat zou in combinatie met het derde scenario hierboven deels opgelost kunnen worden.

Ten slotte, enkele geïnterviewden gaven aan dat zij graag zouden zien dat kapmeldingen openbaar gepubliceerd worden door de provincie. De redenatie hierachter is dat de kerngedachte van de Omgevingswet is dat mensen het ‘recht’ hebben te weten wat er speelt in hun omgeving. Heldere, duidelijk uitlegbare regelgeving is hierbij wenselijk, vooral voor gemeenten die veelal het eerste aanspreekpunt zijn voor alles wat men ziet in de eigen leefomgeving. Publicatie van meldingen zou hieraan kunnen bijdragen, aldus de voorstanders. Echter, meldingen hoeven niet gepubliceerd te worden als daarover niets geregeld is. Het is een optie om in het Bal toe te voegen dat artikel 12 van de Bekendmakingswet van toepassing is. Dat betekent in de praktijk dat meldingen worden gepubliceerd in het Provinciaal Blad en op de provinciale website. Dit biedt omwonenden en andere geïnteresseerden de mogelijkheid het bevoegd gezag om een kapverbod te vragen en om hiervoor eventueel bij de rechtbank te vragen om een kapverbod bij wijze van tijdelijke voorziening. Ook biedt de publicatie medeoverheden zoals de gemeente de ruimte en de mogelijkheid om de provincie te adviseren over de voorgenomen kap.

²³ Zie het overzicht van gebruikte bronnen voor de links naar deze ontheffingen.

5.3.6 Herplantplicht (art. 11.129)

Na de kap dient zorgt te worden gedragen voor het op bosbouwkundig verantwoorde wijze herbepanten van dezelfde grond. Dat moet binnen drie jaar na het vellen gebeuren, ongeacht of er geplant wordt of natuurlijk verjongd. In het geval van illegale kap geldt eveneens deze 3 jaarstermijn voor herplant. Uit de interviews blijkt dat verschillende ‘typen’ organisaties, verschillende wensen hebben met betrekking tot de lengte van de herplanttermijn. Vanuit handhaving komt de wens om de herplanttermijn te verkorten, zodat zij sneller hun inspecties kunnen uitvoeren en, indien nodig, eerder kunnen optreden. Sommige terreinbeheerders hebben de wens om de herplanttermijn juist te verlengen, wanneer gekozen wordt voor natuurlijke verjonging. Het kan dan lastig zijn om binnen drie jaar voldoende kroonbedekking te krijgen. Tenslotte werd ook de wens uitgesproken om de herplanttermijn bij illegale kap te verkorten naar één plantseizoen, bij wijze van ontmoediging en bestraffing. Nadeel hierbij is wel dat het risico bestaat dat de herbeplant plaatsvindt met het eerste het beste plantsoen dat voorhanden is. Als alternatief scenario kwam daarop een differentiatie van de herplanttermijn naar voren: 3 jaar voor planten, 5 jaar voor natuurlijk verjongen en 1 plantseizoen bij illegale kap. Echter, een differentiatie van de herplanttermijn maakt de wetgeving en handhaving veel complexer. Dit strookt niet met de wens voor minder complexe wetgeving. Bovendien is in overleg met de handhaver altijd een verlenging van de termijn mogelijk indien daar een aantoonbaar goede reden voor is. Om die reden is het advies de huidige herplanttermijn van 3 jaar te behouden.

Herplant moet ‘bosbouwkundig verantwoord’ zijn, maar in de wet staat geen definitie voor ‘bosbouwkundig verantwoord’, wat tot discussies leidt. Voor omschrijvingen zoals ‘vergelijkbare ecologische kwaliteit’ geldt hetzelfde. Er is consensus dat deze omschrijving in het Bal nader gedefinieerd moet worden. Bovendien vinden veel geïnterviewden de term ‘bosbouwkundig verantwoord’, met een duidelijke focus op houtproductie, niet meer van deze tijd. Bij het zoeken naar een nieuwe term c.q. omschrijving voor ‘bosbouwkundig verantwoord’ zijn belangrijke eisen: I) op basis van de Nederlandse Rassenlijst Bomen, II) herplant passend bij de standplaats, lettend op bodem en waterhuishouding en III) leidend tot een gunstige, toekomstbestendige staat van instandhouding van het bos.

Bepantingen van populier of wilg langs (water)wegen en landbouwgronden zijn nu uitgezonderd van de herplantplicht. Deze uitzondering voor wilgen en populieren lijkt ingegeven vanwege de oorspronkelijke nutsfuncties van populieren (ter vervaardiging van klompen en bezems) en wilgen (kachelhout, takkenbossen). Mede in de wetenschap dat er ambities zijn voor meer bos en bomen (10% GBDA), dat knotwilgen en rijen populieren vaak beeldbepalend zijn én dat het een breed gedeelde wens is zo min mogelijk met uitzonderingen te werken ten behoeve van een eenduidige regelgeving, willen veel organisaties graag geen uitzondering op de herplantplicht meer voor deze soorten. De impact van het herplantplichtig maken van dit soort landschapselementen is groot (zie ook paragraaf 5.2.8). Bovendien bestaat mogelijk het risico dat populieren en wilgen op grote schaal gekapt gaan worden voordat de wijziging van het Bal in werking treedt en deze bomen herplantplichtig worden.

Met het oog op het stimuleren van de agrarische sector om meer landschapselementen aan te leggen, is als alternatief ook een tijdelijke ontheffing van de herplantplicht voorgesteld op de workshop. Op die manier kan een agrariër dan bijvoorbeeld de eerste vijf of tien jaar ‘wennen aan het idee’ van bomen langs zijn/haar perceel. Na deze periode worden de bomen alsnog herplantplichtig. Uiteindelijk waren er maar weinig voorstanders van dit scenario. Voornamelijk omdat deze tijdelijk ontheffing de wetgeving (onnodig) complex zou maken. Het is bovendien de vraag of dit niet enkel een uitstel van het hierboven benoemde risico is.

Ook beplantingen van populier, wilg, es of els bedoeld voor de productie van houtige biomassa zijn nu uitgezonderd van de herplantplicht. Toepassing van deze houtige biomassa voor energieproductie past niet bij de huidige ambities op het gebied van meer bomen en bos. Om die reden zijn er voorstanders van het uit de wet halen van deze toepassing. Echter, er zijn ook veel voorstanders van het behouden, of zelfs uitbreiden, van deze uitzondering op de herplantplicht. De wens hierbij is dat deze houtige biomassa hoogwaardige toepassingen vindt in de biobased economie en/of in de (petro)chemie. Omdat het de inschatting is dat in het kader van circulair bouwen de productie van houtige massa (eerst experimenteel) weer een rol kan gaan spelen, wordt voorgesteld om de uitzondering toch te laten bestaan. Wellicht dan gelimiteerd tot de vier bomensoorten. Een andere optie is het verlenen van een vrijstelling op de herplantplicht gelinkt aan de doelstelling (productie houtige biomassa).

Tenslotte, de geïnterviewden zijn erg positief over lid 3 van artikel 11.129 van het Bal. Dit lid stelt dat een grondeigenaar verplicht is de nieuwe eigenaar of huurder in te lichten als er een herplantplicht rust op de grond. Daarnaast zou (de omvang van) de herplantplicht nadrukkelijk moeten worden opgenomen worden in de koop- of huurakte. Dit is vooral wenselijk bij de verkoop van recreatierreinen, waarbij één perceel wordt opgedeeld in tientallen kleinere.

5.3.7 Compensatie (artikel 11.130)

Gedeputeerde Staten mag met een maatwerkvoorschrift toestaan dat herplanting plaats vindt op andere grond dan de grond waarop de kap plaatsvindt. Het herplanten op een andere locatie wordt boscompensatie genoemd. Dit moet voldoen aan in de provinciale omgevingsverordening gestelde eisen.

Er is weinig centraal (lees: landelijk) geregeld rondom compensatie van bos, met uitzondering van situaties waarin de minister (lees: de RVO) het bevoegd gezag is. Wanneer de minister het bevoegd gezag is, moet onder het Bal nu al verplicht een herbeplantingsplan worden aangeleverd, ook wanneer sprake is van compensatie (artikel 11.127, lid f en g). Zoals eerder genoemd ervaart RVO hier op dit moment echter wel wat moeilijkheden mee. Als het mogelijk is om steviger te eisen wat er in een compensatieplan moet staan, zou dit helpen in handhaving. Uit de interviews komt duidelijk de wens naar voren om de compensatie van bos beter (en met meer eisen) te regelen aan de voorkant. Dit zou landelijk op dezelfde manier geregeld moeten worden, dus in het Bal.

Het voorstel is het verplicht aanleveren van een compensatieplan (zoals nu al het geval is wanneer de minister het bevoegd gezag is), waarbij aantoonbaar duidelijk wordt gemaakt dat compensatie daadwerkelijk plaats gaat vinden. Zo moet financiering en beschikbaarheid van grond voldoende geborgd zijn in het plan. Een variant waarbij ook de uitvoering van de compensatie voorafgaand aan de kap dient plaats te vinden, kon niet rekenen op voldoende steun. Geïnterviewden erkennen dat uitvoering van de compensatie voorafgaand aan de kap niet altijd haalbaar is. Het moeten aanleveren van een compensatieplan stimuleert de initiatiefnemer om voorafgaand aan de kap alvast na te denken over de compensatie. En wellicht demotiveert het de initiatiefnemer om te gaan kappen en wordt eerder of beter gezocht naar een alternatief voor kap. Daarnaast vergroot het de kans dat de compensatie daadwerkelijk uitgevoerd wordt en haalbaar is in de praktijk. Ten slotte biedt dit ook meer garanties dat er bij alle provincies een goed overzicht bestaat van de compensatie-opgave.

Omdat in eerste instantie vermeden moet worden dat bos gekapt wordt, moet dit zo onaantrekkelijk mogelijk worden gemaakt. De meest effectieve drempel lijkt een compensatiefactor; deze wordt in een aantal provincies ook al toegepast. Voor iedere hectare bos

die gekapt wordt, moet dan een x factor meer terug geplant worden. Bij een compensatiefactor van 1:2 moet bijvoorbeeld twee hectare bos terug geplant worden voor iedere hectare die gekapt is. De geïnterviewden zijn hier positief over. De vraag blijft echter: hoe kun je dit goed regelen en welke compensatiefactor(en) zou je moeten instellen? Beide vragen vereisen een verdere uitwerking in een apart traject, maar de interviews bieden al wel enige input hiervoor. Onder de geïnterviewden gaat de voorkeur uit naar een landelijk geregelde compensatiefactor. De omvang van de compensatiefactor zou afhankelijk moeten zijn van een aantal factoren, zoals de leeftijd van het te kappen bos, hoe lang er al bos staat op die plek (oude bosgroeiplaats), het bostype (en de zeldzaamheid hiervan) en de ligging en kwaliteit van de compensatielocatie.

Ook is gekeken naar de wenselijkheid van het oprichten van een grondbank (ook wel bekend als compensatiepool), bijvoorbeeld als instrument om de compensatieplicht in te vullen. Dit heeft als voordeel dat er grotere, aaneengesloten bosgebieden kunnen ontstaan in plaats van dat er 'snippercompensatie' optreedt. Daarnaast is het vinden van geschikte grond voor de compensatie niet langer een probleem – deze komt dan uit de pool. Een belangrijke vraag blijft dan echter wel: wie maakt als eerste aanspraak op de grond? Tegenstanders stellen dat grondbanken het (te) makkelijk en aantrekkelijk maken om bos te kappen en deze dan via een compensatiepool te compenseren. Bovendien bestaat er een reële kans op uitholling van kwaliteit van natuur én het landschap, vooral wanneer de compensatie plaatsvindt in een ander deel van Nederland. Veel geïnterviewden zijn dan ook tegen het (grootschalig) oprichten van compensatiepools. Voor het kleinschalig oprichten van grondbanken is meer animo, omdat dit juist weer wat nodige grondmobiliteit in de hand kan werken. Bovendien kunnen deze grondbanken naast compensatie ook gebruikt worden voor bosuitbreidingsinitiatieven.

5.3.8 Landschapselementen

Landschapselementen vallen onder de werking van het Bal (zie art. 11.111) als ze groter zijn dan 10 are, of als het een bomenrij betreft met meer dan 20 bomen. Uitzondering hierop zijn uit wilgen of populieren bestaande wegbeplantingen, beplantingen langs waterwegen éénrijige beplanting langs landbouwpercelen. Voldoen ze niet aan deze voorwaarden, dan vallen ze onder de regels van de gemeente (bomenverordening), mits de gemeente deze heeft opgesteld.

Landschapselementen vereisen een betere bescherming, daar zijn de geïnterviewden het unaniem over eens. Of wellicht: een betere handhaving van de bestaande bescherming. Ondanks de huidige inspanningen verdwijnen er immers nog steeds landschapselementen. Hieraan gekoppeld is de noodzaak voor een betere monitoring en kartering van deze elementen. Er is momenteel geen (goed) overzicht van waar landschapselementen voorkomen, waardoor bevoegd gezag er vaak pas laat (of zelfs helemaal niet) achter komt als een landschapselement verdwenen is. Het is de wens een (landelijk) registratiesysteem op te richten voor landschapselementen. Dit kan gekoppeld worden aan de Catalogus Groenblauwe Diensten, van waaruit subsidies verstrekt kunnen worden voor de ontwikkeling en het langjarige beheer van landschapselementen.

Met name vanuit de agrarische sector zijn meerdere obstakels naar voren gekomen voor de instandhouding van bestaande landschapselementen en de aanleg van nieuwe. Er is vooral discussie rondom de herplantplicht, zoals verwoord in paragraaf 5.3.6. Als alternatief/oplossing voor dit obstakel is er gedacht over een tijdelijke ontheffing van de herplantplicht. Onder deze overgangsvorm zijn de bomen de eerste vijf of tien jaar vrij van herplant, zodat een agrariër kan 'wennen aan het idee' van bomen op of langs zijn/haar perceel. Na deze periode worden de bomen alsnog herplantplichtig. Het nadeel is wel dat zo'n tijdelijke ontheffing de wetgeving evenals handhaving complexer maakt. Om die reden was er (onder de aanwezigen op de workshop) weinig

animo voor. Tegelijkertijd zal het herplantplichtig maken van kleine landschapselementen ook een grote impact hebben, omdat dit een novum is. Bovendien is het lastig om hier draagvlak voor te krijgen als er geen voldoende grote financiële vergoeding tegenover staat. Waar in ieder geval overeenstemming over is, is de wenselijkheid om te zorgen voor voldoende budget voor ANLb (Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer), zodat dit overal mogelijk is. Hierbij is het belangrijk dat zowel de aanleg als het langjarig beheer van de landschapselementen financieel gedekt worden. Als er afwaardering van de grond plaatsvindt, is het wenselijk hier ook een (eenmalige) financiële compensatie tegenover te stellen. Een extra financiële stimulans kan geboden via de eco-regeling onder het nieuwe GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid).

Een “goede omgevingskwaliteit” is opgenomen in de centrale doelstelling van de Omgevingswet (art. 1.3). Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij het evenwichtig toedelen moet ook landschappelijke kwaliteit meegenomen worden. Daarmee zijn gemeenten met de inwerkingtreding van de Omgevingswet medeverantwoordelijk voor bescherming van landschappelijke waarden. Een aantal gemeenten geeft om die reden aan dan ook bevoegd gezag te willen zijn voor landschapselementen. Echter, veel gemeenten zien dat weer niet zitten. Capaciteitsgebrek speelt hierbij vaak een (grote) rol, maar er zijn ook gemeenten die niet zitten te wachten op (nog) meer taken. Uiteindelijk kwam tijdens de workshop een middenweg naar voren. De bevoegdheid blijft in beginsel bij de provincie, maar deze zou dan wel meer oog en aandacht moeten hebben voor de (kwaliteit van de) landschapselementen. Eventueel is het een optie gemeenten de bevoegdheid te geven op dit punt maatwerkregels op te stellen.

5.3.9 Autochtone houtopstanden

Net als bij landschapselementen is er ook behoefte aan een betere bescherming van autochtone houtopstanden en genenbronnen. Uit de evaluatie komen twee mogelijke scenario's naar voren. Ten eerste kan de bescherming van autochtone houtopstanden wettelijk vastgelegd worden, bijvoorbeeld in de houtopstanden-regelgeving. Dit garandeert de bescherming, maar perkt de vrijheid van beheerders ook sterk in. Veel terreinbeheerders zijn dan ook tegen dit scenario. Desalniettemin, voor sommige waardevolle gebieden, zoals oude bosgroeiplaatsen en boskernen, en voor Natura 2000-gebieden kan dit alsnog een wenselijke aanpak zijn. Een tweede, eventueel aanvullende, scenario is om in te zetten op het bieden van een specifieke subsidie voor het beheer van autochtone opstanden, met de SNL als uitvoeringsinstrument. De voorkeur van veel geïnterviewden gaat hierbij uit naar een langjarige regeling die beheerders en particuliere eigenaren subsidies geeft voor beheer en onderhoud van autochtone genenbronnen op hun terreinen. Een voorwaarde voor het krijgen van subsidie kan zijn het vooraf opstellen van een (langjarig) werkplan/beheerplan. De regeling GroenBlauwe Diensten zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen.

Verder is er behoefte aan een landelijke database waarin bekende en nog te duiden bronpopulaties van autochtone genenbronnen vastgelegd kunnen worden. De digitale atlas Groen Erfgoed²⁴ van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) en het Centrum voor Genetische Bronnen (CGN) kan hiervoor als basis dienen. Deze kan vervolgens verder uitgebreid en aangevuld worden. Op de kaart Groen Erfgoed zijn kansrijke locaties weergegeven waar bronpopulaties (kunnen) voorkomen. Het is wenselijk deze gebieden te (laten) inventariseren op de aanwezigheid van bronpopulaties van bomen én struiken.

²⁴ Zie <https://rce.webgispublisher.nl/Viewer.aspx?map=groen%5Ferfgoed>.

5.3.10 Agroforestry en voedselbossen

Agroforestry en voedselbossen zijn een nieuw, opkomend thema. Veel provincies en gemeenten, maar ook niet-overheden geven aan dat er nog veel uitgezocht/uitgedacht moet worden. Volgens het Bal, artikel 11.111 lid 2 onder c, vallen bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld buiten de werking van het Bal. Dat betekent dat er geen meld- en herplantplicht op rust. Een voedselbos, mits bestaande uit enkel vrucht-, noot- of fruitdragende soorten, valt dus niet onder het Bal. In een agroforestry-systeem worden bomen en struiken gecombineerd met landbouwactiviteiten. De houtige gewassen kunnen gebruikt worden voor de productie van fruit of noten, maar ook voor veevoer, stalstrooisel of hout.

Onder de geïnterviewden is er verdeeldheid over de vraag of agroforestry onder de houtopstanden-regelgeving moet vallen of dat dit beter onder landbouwbeleid en -regelgeving valt. Veel geïnterviewden, zowel uit de agrarische als de natuursector, beschouwen agroforestry als een landbouwkundig systeem. Eén en ander vereist verder onderzoekwerk en zal uiteindelijk (voor een groot deel) ook een politieke beslissing zijn.

Een belangrijk discussiepunt blijft of je op agrarisch land flexibiliteit wilt behouden en bieden, of dat je onder andere agroforestry ook herplantplichtig wilt maken (zie ook paragraaf 5.3.6). Met name vanuit de landbouwkant komt naar voren dat de herplantplicht een belangrijke belemmering vormt voor agroforestry en het verder stimuleren hiervan. In Overijssel en Utrecht kan een ontheffing op de herplantplicht worden aangevraagd voor agroforestry. De provincie Noord-Brabant biedt zelfs een vrijstelling op de herplantplicht. Om agroforestry te stimuleren kan een uitzondering op de herplantplicht opgenomen worden in het Bal voor bomen die een functie hebben op het landbouwbedrijf, zoals bij agroforestry.

Bij het onderwerp voedselbos kwam ook een belangrijk aandachtspunt naar voren. Het komt nu wel eens voor dat initiatiefnemers een bos willen kappen en deze vervolgens willen herbeplanten met uitheemse voedselbossoorten. Dit is uiteraard niet wenselijk, aldus de geïnterviewden. Herplant dient 'bosbouwkundig verantwoord' te gebeuren. Hetzelfde geldt voor stevig dunnen in bossen zodat er voedselbossoorten ingebracht kunnen worden (onder het kronendak). Dit is een belangrijk aandachtspunt bij het vormgeven van beleid voor agroforestry/voedselbossen.

5.3.11 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Veel overheden geven aan te weinig capaciteit te hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De verwachting is dat er in de komende jaren nog meer werk gaat komen op het gebied van VTH. De invoering van de Omgevingswet speelt hierin een grote rol, maar bijvoorbeeld ook de inwerkingtreding van de EUDR (de Europese ontbossingsverordening), de gronddruk. Er is dus behoefte aan meer capaciteit, waarbij het wenselijk is dat de (nieuwe)toezichthouders en BOA's kennis hebben van bosbouw. Dit is nu niet altijd het geval, aldus meerdere geïnterviewden. Het missen van bosbouwkennis kan het lastiger maken voor handhavers en toezichthouders om goed hun werk te doen. Tegelijk kan het voor beheerders en particuliere eigenaren ook lastig zijn om bijvoorbeeld een handhaver zonder bosbouwkennis aan te tonen dat een herplant bosbouwkundig verantwoord is.

Naast extra capaciteit is er ook behoefte aan meer en betere afstemming en communicatie tussen verschillende partijen. Van handhaving komt het verzoek om duidelijkere definities, zoals bijvoorbeeld wat geldt als 'tuin' of 'erf' (deze vallen niet onder de werking van het Bal). Daar zijn nu geen eenduidige definities van, wat het voor handhavers en toezichthouders soms lastig maakt

om hun werk goed te doen. Over definities is tijdens het proces met regelmaat gesproken. Deze aanscherpen, of begrippen nader duiden, is nog niet zomaar de oplossing. Lees meer hierover in paragraaf 5.3.2.

Goede (en tijdige) communicatie zorgt voor goede banden tussen bevoegd gezag en terreinbeheerders/ particuliere eigenaren. Als bevoegd gezag of handhaving dan iets gedaan wil hebben of een beheerder, of particulier ergens op aanspreekt, gaat dit vaak makkelijker en op een aangenamere manier.

5.3.12 Bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeente

Binnen de bebouwingscontour houtkap is de gemeente primair degene die de regels stelt met betrekking tot bomen en houtopstanden. Dit geldt zowel voor houtopstanden die onder artikel 11.111 van het Bal vallen (de 'grote' houtopstanden) als degene die hier niet onder vallen (de 'kleine' houtopstanden). Voor deze houtopstanden mogen gemeenten beleid maken met betrekking tot elk oogmerk. Provinciale en rijksregels kunnen overigens nog steeds aan de orde zijn voor deze houtopstanden, bijvoorbeeld als ze onderdeel zijn van een Natura 2000-gebied. Buiten de bebouwingscontour houtkap mag de gemeente ook integrale regels stellen voor de 'kleine' houtopstanden. Ook hiervoor mag zij alle oogmerken gebruiken.

De discussie over de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeente draait om de 'grote' houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap. In de huidige vorm van het Bal mogen gemeenten geen regels stellen over deze houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap als deze regels natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en/of het beschermen van landschappelijke waarden als oogmerk hebben. In paragraaf 11.3 van het Bal wordt hiervoor geen bevoegdheid aan de gemeente toegekend. Gemeentelijke maatwerkregels (regels in het omgevingsplan over het vellen van houtopstanden) zijn dus niet toegestaan. De gemeente mag wel regels stellen over 'grote' houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap als de regels een ander oogmerk hebben.

Indien de oogmerken, waarop de regeling van houtopstanden in paragraaf 11.3 Bal zijn opgenomen, zullen worden verbreed, worden de opties voor gemeenten om aanvullende regels te stellen, navenant kleiner.

Veel provincies willen niet dat gemeenten die eigen (aanvullend) beleid opstellen voor over 'grote' houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap. Hierbij verwijzen provincies vaak naar de keuze die het Rijk heeft gemaakt bij het opstellen van de regels in het Bal. Het Rijk wil beleidsstapelings voorkomen, zodat een initiatiefnemer niet te maken heeft met regels op alle drie niveaus (Rijk, provincie en gemeente). Dit geldt echter alleen voor zover de regels natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en/of het beschermen van landschappelijke waarden als oogmerk hebben. Gemeenten daarentegen dragen aan dat zij een belangrijke rol hebben bij de bescherming van de natuur en landschappelijke waarden. Die rol is, als onderdeel van een bredere taak, ook vastgelegd in artikel 4.2, eerste lid van de Omgevingswet. Om deze rol goed te kunnen vervullen, willen sommige gemeenten ook regels mogen stellen over de bescherming en het vellen van houtopstanden. Bovendien, draagt de VNG aan, is artikel 4.6 van de Wet natuurbescherming niet opgenomen in het Bal en de Omgevingswet. Dit artikel beperkt gemeenten in het maken van aanvullend beleid te maken op rijksregels, tenzij anders vermeldt.

Er zijn twee verschillende scenario's mogelijk:

In een eerste scenario blijft de Omgevingswet in de huidige vorm in werking. De bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeente blijft dan zoals die hierboven beschreven. Als een gemeente aanvullende of afwijkende regels op de rijksregels (het Bal) wil, moet de gemeente bij de provincie aankloppen. De provincie kan gemeentelijke regels als maatwerkregel stellen en opnemen in de omgevingsverordening. Nadeel hiervan is wel dat de gemeente afhankelijk is van de provincie. Een tweede nadeel is dat de gemeente niet langer het bevoegd gezag is, als de gemeentelijke regel in de provinciale omgevingsverordening wordt opgenomen. Vanaf dat moment is de provincie het bevoegd gezag.

In een tweede scenario krijgen gemeenten een (beperkte) maatwerkregelbevoegdheid, ingesteld in paragraaf 11.3.1 van het Bal. Het Rijk en/of de provincie kunnen instructieregels opstellen waar de gemeenten zich aan moeten houden bij het opstellen van maatwerkregels. Dit kunnen bijvoorbeeld afbakeningen zijn om te voorkomen dat een gemeente bepaalde maatwerkregels stelt. De artikelen 2.23 en 2.33 van de Omgevingswet bieden hiervoor de ruimte. Een bijzondere situatie treedt op wanneer de minister van LNV bevoegd gezag is. Artikel 11.118 van het Bal stelt dat wanneer dit het geval is, er geen maatwerkregels mogen worden gesteld. Een voorgestelde variant is dat gemeenten alleen maatwerkregels mogen stellen met als oogmerk natuurbescherming en/of het beschermen van maatschappelijke en culturele waarden, niet met de oogmerken het tegengaan van en aanpassen aan klimaatverandering en de instandhouding van het bosareaal in Nederland. Hiernaast kunnen de gemeentelijke maatwerkregels uitsluitend betrekking hebben op:

- Invulling van de specifieke zorgplicht (afwijken is niet mogelijk);
- Afwijken van de meldplicht door in plaats hiervan een vergunningplicht in te stellen; en
- De plicht tot herbeplanten op dezelfde locatie, waarbij geclausuleerd kan worden afgeweken.

Uiteraard zijn andere scenario's ook mogelijk. Omdat niet uit de evaluatie is gebleken dat substantieel bevoegdheden van de provincies naar de gemeenten zouden moeten, werken we de scenario's waarin de gemeenten een veel grotere rol krijgen, hier niet nader uit.

Belangrijke aandachtspunten bij dit thema zijn samenwerking én afstemming bij het opstellen en toepassen van regels. Dit geldt voor alle betrokken bestuursorganen, maar in het bijzonder voor provincies en gemeenten onderling. Het zou vervelend zijn als beide overheden aanvullende regels zouden opstellen, zodat een initiatiefnemer bijvoorbeeld twee vergunningen nodig zou hebben voor het vellen van dezelfde houtopstand. Ongeacht het gekozen scenario, zou het handig zijn als gemeente en provincie onderling afstemmen of niet slechts één van hen de aanvullende of afwijkende regel stelt.

6 Zaken om te regelen buiten het Bal

Uit de evaluatie is een aantal tips en aanbevelingen gekomen die buiten het Bal geregeld kunnen (of moeten) worden. Deze benoemen we hieronder, zodat ze bijvoorbeeld in diverse overlegstructuren tussen Rijk, provincies en omgevingsdiensten opgepakt kunnen worden.

Verbeteren communicatie tussen provincie, gemeente en omgevingsdienst

Een belangrijke aanbeveling is om de communicatie tussen provincie en omgevingsdienst en ook op de lijn provincie-gemeente-omgevingsdienst te verbeteren c.q. goed te houden. Dit geldt vooral op het vlak van vergunningverlening, handhaving en toezicht (VTH). Bij gebrekkige communicatie weten de verschillende partijen niet van elkaar waar zij mee bezig zijn, wat prioriteit heeft, wat het beleid is en worden zaken dubbel gedaan of helemaal niet (omdat men verwacht dat de andere partij het oppakt). Zo kan het voorkomen dat de provincie niet scherp heeft wat er speelt bij de omgevingsdienst en vice versa. Dit kwam regelmatig naar voren tijdens de interviews. Voor een goede samenwerking en onderlinge afstemming is goede communicatie van vitaal belang.

Ophelderen vermeende onduidelijkheid over bevoegdheden

De onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten vormt één van de aanleidingen van deze evaluatie. Verschillende gemeenten waren/zijn bang bevoegdheden te verliezen aan de provincie door de nieuwe instrumenten die de Omgevingswet kent. Het is echter de vraag in hoeverre gemeenten daadwerkelijk bevoegdheden onder de Omgevingswet verliezen; een feit dat meerdere juristen onafhankelijk van elkaar hebben bevestigd. De tekstuele verwoordingen zijn soms anders dan onder de Wet natuurbescherming (Wnb), maar in principe kunnen en mogen gemeenten hetzelfde onder de 'oude' Wnb als onder de 'nieuwe' Omgevingswet. Dit lijkt echter (nog) niet wijdverspreid bekend, ook niet bij provincies en gemeenten zelf. Het is daarom belangrijk om deze vermeende onduidelijkheid op te helderen en helder te communiceren, zodat voor iedereen duidelijk wordt dat er geen (grote?) veranderingen hebben plaatsgevonden in de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Contact onderhouden met het landelijk houtopstanden-overleg

Tijdens het landelijk houtopstanden-overleg komen afgevaardigden van de RVO, provincies en omgevingsdiensten bijeen om zaken rondom (de handhaving en toezicht op) houtopstanden te bespreken met elkaar. Dit overleg vindt doorgaans tweemaal per jaar plaats en wordt bijgewoond door toezichthouders en handhavers; beleidsmakers sluiten doorgaans niet aan. Hierdoor vindt er wellicht (te) weinig uitwisseling plaats en kan de situatie ontstaan - net als bij het punt hierboven - dat men langs elkaar heen werkt en niet weet wat er op de andere kant van de lijn speelt. Om beleid(smakers) en praktijk (handhavers en toezichthouders) meer met elkaar in contact te brengen, is het van belang de onderlinge communicatie te verbeteren c.q. goed te houden.

Factsheet / handreiking opstellen voor het werken met de ondergrens van 20 bomen

Er zijn veel vragen rondom de gestelde grens van 20 of minder bomen in een rijbeplanting onder artikel 11.111. Als een rijbeplanting bestaat uit 20 of minder bomen, dan valt deze buiten de werking van het Bal. Een vraagstuk waar veel geïnterviewden mee zitten is: als je een rij van 30 bomen hebt en iemand zaagt er een boom tussenuit (of dat is in het verleden gedaan), valt die houtopstand dan ineens niet meer onder de houtopstandenregelgeving en de herplantplicht? Het is wenselijk als er meer kennis wordt verspreid en meer duidelijkheid komt over hoe dit geregeld is c.q. hiermee om te gaan.

Registratie landschapselementen en autochtone opstanden

Er is momenteel geen (goed) landsdekkend overzicht op kaart van landschapselementen, waardoor bevoegd gezag er vaak pas laat (of zelfs helemaal niet) achter komt als een landschapselement verdwenen is. Een gemeente kan grotendeels zelf bepalen of ze regels wil stellen in het omgevingsplan gericht op het behoud of versterking van de landschappelijke kwaliteit, bijvoorbeeld door het vastleggen van de landschappelijke elementen. Het is de wens een (landelijk) registratiesysteem op te richten voor landschapselementen. Dit kan gekoppeld worden aan de Catalogus Groenblauwe Diensten, van waaruit subsidies verstrekt kunnen worden voor de ontwikkeling en het langjarige beheer ervan.

Inzet SNL-subsidie voor het stimuleren van het behoud van autochtone houtopstanden

Zoals in paragraaf 5.2.9 (autochtone houtopstanden) besproken, is er behoefte aan een betere bescherming van autochtone houtopstanden en genenbronnen. Eén van de voorgestelde scenario's omvat het bieden van (langjarige) subsidies voor het beheer en onderhoud van deze opstanden. Deze subsidies zouden onderdeel kunnen/moeten zijn van het SNL (Subsidiestelsel Natuur en Landschap). Op voorwaarde dat een beheerder of particuliere eigenaar een vooraf opgesteld (langjarig) beheerplan indient, zou hij/zij via SNL een toeslag op de beheersubsidie kunnen ontvangen. Hoe deze subsidieregeling/toeslag vorm zou moeten krijgen, vraagt verdere uitwerking.

Oprichten kleinschalige provinciale compensatiepools

Een grondbank (ook wel bekend als compensatiepool) als instrument om de compensatieplicht in te vullen heeft als voordeel dat er grotere, aaneengesloten bosgebieden kunnen ontstaan in plaats van dat er 'snippercompensatie' optreedt. Daarnaast is het vinden van geschikte grond voor de compensatie niet langer een probleem – deze komt dan uit de pool. Daarentegen kan een grondbank het (te) makkelijk en aantrekkelijk maken om bos te kappen en deze dan via een compensatiepool te compenseren. Bovendien bestaat er een reële kans op uitholling van kwaliteit van natuur én het landschap, vooral wanneer de compensatie plaatsvindt in een ander deel van Nederland. Er is daarom niet veel animo voor het oprichten van een grootschalige grondbank ten behoeve van compensatie. Voor het kleinschalig oprichten van grondbanken is meer animo, omdat dit juist weer wat nodige grondmobiliteit in de hand kan werken. De provincies die ervaring hebben met een dergelijke compensatiepool (Gelderland in ieder geval) zouden hun aanpak en ervaringen kunnen delen.

Overzicht van gebruikte bronnen

Literatuur

- Bauer, J., Kniivila, M., & Schmithüsen F. "Forest legislation in Europe: how 23 countries approach the obligation to reforest, public access and use of non-wood forest products." Geneva timber and forest discussion paper nr 37, UNECE/FAO Timber Branch, 2004.
- Brusse, I. "Boswet geëvalueerd". In: *Vakblad Natuur Bos Landschap*, jaargang 5, nummer 1, 2008, blz. 22-23.
- Buis, J. "Historia Forestis, Nederlandse Bosgeschiedenis". HES Uitgevers, Utrecht, 1985.
- Lust, N., "Zwaartepunten van de nieuwe boswetgeving in Vlaanderen". In: *Nederlands Bosbouw Tijdschrift*, jaargang 63 nummer 9, 1991, blz. 252-256.
- Smit, M.G.J., "Nog even geduld aub, integrale vruchten plukken van de Omgevingswet", in: *Stadswerk Magazine*, nummer 3, 2024, blz. 10-13.
- Van Laar, J. N. & Van de Kamp, W. J. "Boswetgeving in Nederland in historisch perspectief, een overzicht". In: *Nederlands Bosbouw Tijdschrift*, jaargang 72, nummer 2, 2000, blz. 49-54.
- VBNE. "Bescherming houtopstanden - notitie". Driebergen-Rijsenburg, 2021.
- Vermeersch, K. "Boscompensatie en de bosbehoudsbijdrage". In: *De Landeigenaar in Vlaanderen*, nummer 102, maart 2024, blz. 10-11.

Beleidsdocumenten

- "Aanvalsplan landschap - Realisatie van 10% groenblauwe dooradering". Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel, Wageningen, september 2022.
- "Bos voor de toekomst - Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030". Gezamenlijk uitgave van het IPO en het Ministerie van LNV, Den Haag, november 2020.
- "Klimaataakkoord". Ministeries van EZK, BZK, LNV & IenW, Den Haag, juni 2019.
- "Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied". Gezamenlijke uitgave van de Ministeries van LNV, IenW & BZK, Den Haag, december 2023.
- Staatsblad 2021, nr. 22 - Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Websites

Vlaanderen - Bosdecreet:

<https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1003183.html>

<https://www.minaraad.be/themas/biodiversiteit/besluit-boscompensatie-adviesvraag/24-007-advies-besluit-boscompensatie.pdf/download>

België - Boswetboek:

[https://nl.wikipedia.org/wiki/Boswetboek_\(België\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Boswetboek_(België))

Duitsland - Bundeswaldgesetz:

<https://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/BJNR010370975.html>

Nederland - Bekendmakingswet:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004287/2024-01-01>

Nederland - Besluit activiteiten leefomgeving - afdeling 11.3:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0041330/2024-01-01#Hoofdstuk11>

Nederland - Motie Schonis (actief monitoren van bomenkap bij infrastructurele werken):

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35300-A-43.html>

Nederland - Uitzondering Rijkswaterstaat op de meldplicht:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0038864/2016-12-01>

https://www.eerstekamer.nl/overig/20201127/moties_en_toezeggingen/document

Nederland - Uitzondering Staatsbosbeheer op de meldplicht:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0011180/2005-01-01>

Nederland - Wet natuurbescherming:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01#Hoofdstuk4>

Toelichting op CO₂-equivalent:

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/19/uitstoot-broeikasgassen-3-procent-lager-in-2019/co2-equivalent>

Verenigd Koninkrijk - Forestry Act:

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/10/contents>

Provinciale omgevingsverordeningen

Drenthe:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2024-616.pdf>

Flevoland:

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2023-14654.html#nieuweregeling_chp_16_title_16.2_subchp_16.2.3

Friesland:

https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR703647/1#chp_5_subchp_5.7

Gelderland:

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2023-14287.html#regeling_chp_4_subchp_4.2_subsec_4.2.2

Groningen:

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2023-14638.html#nieuweregeling_chp_4_subchp_4.5

Limburg:

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2023-14198.html#regeling_chp_9_subchp_9.2_subsec_9.2.1

Noord-Brabant:

https://noord-brabant.tercera-ro.nl/SiteData/9930/Publiek/BV00392/d_NL.IMRO.9930.OmgevingsverordNBr-va01.pdf

Noord-Holland:

https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR703568/#chp_4_subchp_4.2_subsec_4.2.3

Overijssel:

https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR706717/1#chp_3_subchp_3.5_subsec_3.5.1

Utrecht:

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2024-2766.html#integraletekstvervanging_chp_6_subchp_6.2

Zeeland:

https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR709135#chp_2_subchp_2.11

Zuid-Holland:

https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR703362/#hoofdstuk_3_paragraaf_3.9_artikel_3.19

2

Bijlagen

Bijlage 1: Hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming

Hoofdstuk 4. Houtopstanden, hout en houtproducten

§ 4.1. Houtopstanden

Artikel 4.1

Het bepaalde bij en krachtens deze paragraaf, met uitzondering van artikel 4.6, heeft geen betrekking op:

- a. houtopstanden binnen de bij besluit van de gemeenteraad vastgestelde grenzen van de bebouwde kom;
- b. houtopstanden op erven of in tuinen;
- c. fruitbomen en windschermen om boomgaarden;
- d. naaldbomen, kennelijk bedoeld om te dienen als kerstbomen, indien niet ouder dan twintig jaar;
- e. kweekgoed;
- f. uit populieren of wilgen bestaande:
 - 1°. wegbeplantingen;
 - 2°. beplantingen langs waterwegen, en
 - 3°. eenrijige beplantingen langs landbouwgronden;
- g. het dunnen van een houtopstand;
- h. uit populieren, wilgen, essen of elzen bestaande beplantingen die kennelijk zijn bedoeld voor de productie van houtige biomassa, indien zij:
 - 1°. ten minste eens per tien jaar worden geoogst;
 - 2°. bestaan uit minstens tienduizend stoven per hectare per beplantingseenheid, zijnde een aaneengesloten beplanting die niet wordt doorsneden door onbeplante stroken breder dan twee meter, en
 - 3°. zijn aangelegd na 1 januari 2013.

Artikel 4.2

1. Het is verboden een houtopstand geheel of gedeeltelijk te vellen of te doen vellen, met uitzondering van het periodiek vellen van griend- of hakhout, zonder voorafgaande melding daarvan bij gedeputeerde staten.
2. Provinciale staten kunnen bij verordening regels stellen over de melding, bedoeld in het eerste lid. Deze regels kunnen in elk geval betrekking hebben op:
 - a. de gegevens die bij de melding worden verstrekt,
 - b. de termijn waarbinnen de melding wordt gedaan, en
 - c. de wijze waarop de melding wordt gedaan.
3. Gedeputeerde staten kunnen het vellen van houtopstanden telkens voor ten hoogste vijf jaar verbieden ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden.

Artikel 4.3

1. Ingeval een houtopstand geheel of gedeeltelijk is geveld, met uitzondering van het periodiek vellen van griend- of hakhout, of anderszins teniet is gegaan, draagt de rechthebbende zorg voor het op bosbouwkundig verantwoorde wijze herbeplanten van dezelfde grond binnen drie jaar na het vellen of tenietgaan van de houtopstand.
2. De rechthebbende vervangt binnen drie jaar na de herbeplanting, bedoeld in het eerste lid, herbeplanting die niet is aangeslagen.
3. Provinciale staten kunnen bij verordening regels stellen over de bosbouwkundig verantwoorde wijze van herbeplanting, bedoeld in het eerste lid.
4. De rechthebbende, bedoeld in het eerste en tweede lid, is degene die krachtens eigendom of een beperkt recht het genot heeft van de grond.
5. Degene die de eigendom van grond, ten aanzien waarvan een plicht tot herbeplanting geldt op grond van het eerste of tweede lid, overdraagt, of een beperkt recht daarop vestigt of overdraagt, stelt de verkrijger op de hoogte van de plicht tot herbeplanting en neemt die plicht uitdrukkelijk op in de akte van levering.

Artikel 4.4

1. De artikelen 4.2, eerste en derde lid, en 4.3, eerste en tweede lid, zijn niet van toepassing op:
 - a. het vellen van houtopstanden ter uitvoering van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel als bedoeld in artikel 2.2;
 - b. het vellen van houtopstanden ter uitvoering van een verplichting als bedoeld in artikel 2.4, eerste of derde lid, een voorschrift verbonden aan een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, regels als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid, of een voorschrift verbonden aan een ontheffing of een vrijstelling als bedoeld in de artikelen 3.3, eerste, onderscheidenlijk tweede lid, 3.8, eerste, onderscheidenlijk tweede lid, of derde lid, of 3.10, tweede lid, in samenhang met 3.8, eerste, onderscheidenlijk tweede lid, een besluit, vastgesteld onder toepassing van artikel 2.7, vierde lid, 3.3, zesde lid, 3.8, zesde lid, of 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, zesde lid, een wegaanpassingsbesluit, vastgesteld onder toepassing van artikel 9, vijfde lid, van de Spoedwet wegverbreding, een tracébesluit, vastgesteld onder toepassing van artikel 13, achtste lid, van de Tracéwet of een omgevingsvergunning, vastgesteld onder toepassing van de artikelen 2.17a, 2.17b, 2.17c en 2.17d van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - c. het vellen van houtopstanden voor de aanleg en het onderhoud van brandgangen op natuurterreinen, of
 - d. het vellen van houtopstanden en herbeplanten op een wijze die is beschreven in en aantoonbaar wordt gerealiseerd overeenkomstig een door Onze Minister goedgekeurde gedragscode.

2. Een gedragscode als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, wordt goedgekeurd, indien daarin een wijze van vellen en een wijze van herbeplanten is beschreven waarmee naar het oordeel van Onze Minister afdoende is gewaarborgd dat:
 - a. geen afbreuk wordt gedaan aan bijzondere natuur- of landschapswaarden;
 - b. de te vellen houtopstanden geen deel uitmaken van een boskern;
 - c. herbeplanting op een bosbouwkundig verantwoorde wijze plaatsvindt;
 - d. de grond waarop herbeplanting plaatsvindt ten minste dezelfde kwaliteit heeft als de grond waarop de gevelde houtopstand zich bevond, en
 - e. de grond waarop de herbeplanting plaatsvindt ten minste een gelijke oppervlakte heeft als de grond waarop de gevelde houtopstand zich bevond.
3. Alvorens een gedragscode als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, of een wijziging daarvan, goed te keuren of in te trekken, overlegt Onze Minister met gedeputeerde staten over zijn voornemen daartoe.

Artikel 4.5

1. Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van artikel 4.3, eerste en tweede lid, ten behoeve van herbeplanting op andere grond, indien de herbeplanting voldoet aan bij provinciale verordening gestelde regels.
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen onder meer betrekking hebben op de kwaliteit, oppervlakte en locatie van de andere grond en de natuurwaarde van de gevelde houtopstand.
3. Onverminderd het eerste lid, kunnen gedeputeerde staten van artikel 4.2, eerste lid, of artikel 4.3, eerste, tweede of vijfde lid, ontheffing verlenen.
4. Provinciale staten kunnen bij verordening geheel of gedeeltelijk vrijstelling verlenen van artikel 4.2, eerste lid, of artikel 4.3, eerste, tweede of vijfde lid.

§ 4.2. Invoer en op de markt brengen van hout en houtproducten

Artikel 4.7

EU-verordeningen en EU-richtlijnen als bedoeld in artikel 4.8 zijn:

- a. verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU L 2005, 347);
- b. verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU L 2010, 295);
- c. verordeningen die berusten op de verordening, bedoeld in onderdeel a of b, en
- d. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen andere verordeningen en richtlijnen die geheel of gedeeltelijk berusten op de artikelen 114, 192, 207 of 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, of op een

andere bindende EU-rechtshandeling die op een of meer van die artikelen berust, en die betrekking hebben op het verhandelen, bezit of verwerken van aan de natuur onttrokken hout of houtproducten.

Artikel 4.8

1. Het is verboden in strijd te handelen met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van EU-verordeningen.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld ter uitvoering van onderdelen van EU-verordeningen en EU-richtlijnen die geen beoordelingsruimte laten, of die betrekking hebben op de wijze waarop aanvragen en documenten worden ingediend.
3. Onze Minister is de bevoegde instantie belast met de uitvoering van EU-verordeningen en EU-richtlijnen, indien deze verplichten tot het aanwijzen van een bevoegde instantie, tenzij Onze Minister een andere bevoegde instantie heeft aangewezen.
4. Onverminderd het eerste, tweede en derde lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van EU-verordeningen en EU-richtlijnen regels worden gesteld met betrekking tot het verhandelen, in bezit hebben of verwerken van hout of houtproducten. Artikel 3.38, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van hout en houtproducten.

Artikel 4.9

Onze Minister kan ontheffing of vrijstelling verlenen van het bepaalde bij of krachtens artikel 4.8, overeenkomstig de voorwaarden en beperkingen die in voorkomend geval voortvloeien uit de toepasselijke EU-verordening of EU-richtlijn.

Bijlage 2: Afdeling 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

AFDELING 11.3 ACTIVITEITEN DIE HOUTOPSTANDEN, HOUT EN HOUTPRODUCTEN BETREFFEN

§ 11.3.1 Algemeen

Artikel 11.111 (activiteiten)

1. Deze afdeling gaat over het vellen van houtopstanden en het herbeplanten van grond na het vellen van houtopstanden of nadat een houtopstand op een andere manier teniet is gegaan, en over handel in en bezit van hout of houtproducten.
2. De afdeling gaat niet over:
 - a. houtopstanden binnen de in het omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour houtkap, bedoeld in artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving;
 - b. houtopstanden op erven of in tuinen;
 - c. bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld;
 - d. houtopstanden die windschermen om boomgaarden vormen;
 - e. naaldbomen, kennelijk bedoeld om te dienen als kerstbomen, als deze niet ouder zijn dan 20 jaar;
 - f. kweekgoed;
 - g. uit populieren of wilgen bestaande:
 - 1°. wegbeplantingen;
 - 2°. beplantingen langs waterwegen; en
 - 3°. eenrijige beplantingen langs landbouwgronden;
 - h. het dunnen van een houtopstand voor de bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand;
 - i. uit populieren, wilgen, essen of elzen bestaande beplantingen die kennelijk zijn bedoeld voor de productie van houtige biomassa, als zij:
 - 1°. ten minste eens per 10 jaar worden geoogst;
 - 2°. bestaan uit minstens 10.000 stoven per ha per beplantingseenheid, die bestaat uit aaneengesloten beplanting die niet wordt doorsneden door onbeplante stroken breder dan 2 m; en
 - 3°. zijn aangelegd na 1 januari 2013; en
 - j. houtopstanden die een kleinere oppervlakte grond beslaan dan 10 are, of bestaan uit een rijbeplanting die 20 of minder bomen omvat, gerekend over het totaal aantal rijen.

Artikel 11.112 (oogmerken)

1. De regels in paragraaf 11.3.2 over het vellen en herbeplanten van houtopstanden zijn gesteld met het oog op:
 - a. de natuurbescherming;
 - b. de instandhouding van het bosareaal in Nederland; en
 - c. het beschermen van landschappelijke waarden.

2. De regels in paragraaf 11.3.2 over de handel in het bezit van hout of houtproducten zijn gesteld met het oog op:
 - a. de natuurbescherming;
 - b. het beschermen van het milieu;
 - c. het tegengaan van klimaatverandering; en
 - d. het beheer van natuurlijke hulpbronnen.

Artikel 11.113 (bevoegd gezag gedeputeerde staten)

Tenzij in artikel 11.114 anders is bepaald, zijn gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht het bevoegd gezag:

- a. waaraan een melding wordt gedaan;
- b. dat een maatwerkvoorschrift kan stellen; of
- c. dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen.

Artikel 11.114 (bevoegd gezag Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen of dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen voor:

- a. het vellen van houtopstanden en herbeplanten van de grond als deze activiteit een activiteit is als beschreven in artikel 4.12, tweede lid, onder a tot en met k, van het Omgevingsbesluit, daarvan onderdeel uitmaakt of in samenhang daarmee wordt verricht; en
- b. het verhandelen, het om een andere reden dan verkoop onder zich hebben of het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van hout of houtproducten.

Artikel 11.115 (normadressaat)

Aan deze afdeling wordt voldaan door degene die de activiteit verricht. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.

Artikel 11.116 (specifieke zorgplicht)

Degene die een activiteit als bedoeld in artikel 11.111, eerste lid, verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 11.112, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;

- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Artikel 11.117 (maatwerkregels)

1. Een maatwerkregel kan in de omgevingsverordening worden gesteld over de artikelen 11.116, 11.123 en 11.124 en paragraaf 11.3.2.
2. Met een maatwerkregel kan worden afgeweken van de artikelen 11.123 en 11.124 en paragraaf 11.3.2, tenzij anders is bepaald.
3. Een maatwerkregel kan worden gesteld met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 11.112.

Artikel 11.118 (afbakening mogelijkheid maatwerkregels)

Een maatwerkregel wordt niet gesteld over een activiteit waarvoor Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een bevoegdheid als bedoeld in artikel 11.114 heeft.

Artikel 11.119 (maatwerkvoorschriften)

1. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over artikel 11.116 en paragraaf 11.3.2.
2. Met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van de artikelen 11.123 en 11.124 en paragraaf 11.3.2, tenzij anders is bepaald.

Artikel 11.120 (algemene gegevens bij een melding)

Een melding wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de aanduiding van de activiteit;
- b. de naam en het adres van degene die de activiteit verricht;
- c. het adres, of de kadastrale aanduiding of coördinaten van de locatie waarop de activiteit wordt verricht; en
- d. de dagtekening.

Artikel 11.121 (algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden)

Als gegevens en bescheiden worden verstrekt aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.113 of 11.114, worden die ondertekend en voorzien van:

- a. de aanduiding van de activiteit;
- b. de naam en het adres van degene die de activiteit verricht;
- c. het adres, of de kadastrale aanduiding of coördinaten van de locatie waarop de activiteit wordt verricht; en
- d. de dagtekening.

Artikel 11.122 (gegevens bij wijzigen algemene gegevens)

1. Voordat de naam of het adres, of de kadastrale aanduiding of coördinaten van de locatie, bedoeld in artikel 11.120, wijzigen, worden de daardoor gewijzigde gegevens verstrekt aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.113 of 11.114.
2. Ten minste vier weken voordat de activiteit door een ander zal gaan worden verricht, worden de daardoor gewijzigde gegevens verstrekt aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.113 of 11.114.

Artikel 11.123 (informereren over een ongewoon voorval)

Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.113 of 11.114, wordt onverwijld geïnformeerd over een ongewoon voorval.

Artikel 11.124 (gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval)

Zodra de volgende gegevens en bescheiden bekend zijn, worden ze verstrekt aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.113 of 11.114:

- a. informatie over de oorzaken van het ongewoon voorval en de omstandigheden waaronder het ongewoon voorval zich heeft voorgedaan;
- b. gegevens die nodig zijn om de aard en de ernst van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving te kunnen inschatten; en
- c. informatie over de maatregelen die zijn getroffen of worden overwogen om de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen als bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet.

Artikel 11.125 (afbakening mogelijkheid maatwerk)

Met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift worden de artikelen 11.123 en 11.124 niet versoepeld.

§ 11.3.2 Houtopstanden, hout en houtproducten**Artikel 11.126 (meldplicht vellen houtopstanden)**

1. Het is verboden een houtopstand geheel of gedeeltelijk te vellen zonder dit ten minste vier weken maar niet eerder dan een jaar voor het begin daarvan te melden.
2. Dit artikel is niet van toepassing op het periodiek vellen van vriend- of hakhout.

Artikel 11.127 (gegevens en bescheiden vellen houtopstanden)

1. Als de minister het bevoegd gezag is waaraan een melding voor het geheel of gedeeltelijk vellen van een houtopstand, bedoeld in artikel 11.126, wordt gedaan, worden uiterlijk gelijktijdig met de melding de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
 - a. de startdatum van de activiteit;

- b. een toelichting waarom het vellen van de houtopstand nodig is;
 - c. de oppervlakte van de te kappen houtopstand in vierkante meters;
 - d. een specificatie van:
 - 1°. het aantal te kappen bomen;
 - 2°. de soortaanduiding van de bomen; en
 - 3°. de leeftijd van de bomen;
 - e. als sprake is van rijbeplanting: de onderlinge plantafstand in de rij in meters;
 - f. een plan hoe aan de plicht tot herbeplanting, bedoeld in artikel 11.129, voldaan wordt met ten minste de volgende gegevens:
 - 1°. de oppervlakte van de herbeplante houtopstand in m²;
 - 2°. een specificatie van:
 - i. het aantal herbeplante bomen;
 - ii. de soortaanduiding van de herbeplante bomen; en
 - iii. de kwaliteit van de herbeplante bomen; en
 - 3°. een toelichting over geplande uitvoering van de herplanting; en
 - g. als herbeplanting op andere grond dan de grond, bedoeld in artikel 11.129, eerste lid, gewenst is:
 - 1°. een afschrift van een gesteld maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 11.130; of
 - 2°. een afschrift van een aanvraag om een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 11.130.
2. Ten minste vier weken voor de gegevens en bescheiden, bedoeld in het eerste lid, wijzigen, worden de gewijzigde gegevens en bescheiden verstrekt aan het bevoegd gezag.

Artikel 11.128 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift: kapverbod)

Een maatwerkvoorschrift verbiedt het vellen van een houtopstand:

- a. alleen als dat nodig is voor de bescherming van bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden; en
- b. telkens voor ten hoogste vijf jaar.

Artikel 11.129 (plicht tot herbeplanting)

1. Als een houtopstand geheel of gedeeltelijk is geveld, met uitzondering van het periodiek vellen van griend- of hakhout, of als een houtopstand op een andere manier teniet is gegaan, wordt zorg gedragen voor het op bosbouwkundig verantwoorde wijze herbeplanten van dezelfde grond binnen drie jaar na het vellen of tenietgaan van de houtopstand.
2. Binnen drie jaar na de herbeplanting wordt de beplanting die niet is aangeslagen vervangen.
3. Degene die de eigendom overdraagt van grond waarvoor een plicht tot herbeplanting geldt, of een beperkt recht op die grond vestigt of overdraagt, stelt de verkrijger op de hoogte van de plicht tot herbeplanting en neemt die plicht uitdrukkelijk op in de akte van levering.

Artikel 11.130 (afbakening mogelijkheid maatwerk: herbeplanting)

Het met een maatwerkvoorschrift toestaan van herbeplanting op andere grond dan de grond, bedoeld in artikel 11.129, eerste lid, kan:

- a. als gedeputeerde staten bevoegd zijn: alleen als de herbeplanting voldoet aan bij omgevingsverordening gestelde eisen; en
- b. als Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd is: alleen als:
 - 1°. de grond die de eigenaar wil beplanten in hetzelfde gebied ligt als dat waar de gevelde houtopstand zich bevond, waarbij wordt aangesloten bij de voor de toepassing van deze bepaling bij ministeriële regeling vastgestelde gebiedsindeling;
 - 2°. de grond die de eigenaar wil beplanten niet van mindere kwaliteit is dan die waarop de gevelde houtopstand zich bevond;
 - 3°. de grond die de eigenaar wil beplanten ten minste een gelijke oppervlakte heeft als die waarop de gevelde houtopstand zich bevond;
 - 4°. de gevelde houtopstand geen deel uitmaakte van een boskern; en
 - 5°. de belangen van de landbouw en de bosbouw niet worden geschaad.

Artikel 11.131 (uitzondering op meldplicht vellen houtopstand en plicht tot herbeplanting)

1. De artikelen 11.126 en 11.129 zijn niet van toepassing op:
 - a. het vellen van houtopstanden ter uitvoering van:
 - 1°. een instandhoudingsmaatregel als bedoeld in de artikelen 3, eerste en tweede lid, onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, van de vogelrichtlijn of artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn; of
 - 2°. een passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn;
 - b. het vellen van houtopstanden ter uitvoering van:
 - 1°. een maatwerkvoorschrift of een maatwerkregel die de verplichting bevat de preventieve of herstelmaatregelen te treffen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied;
 - 2°. een maatwerkvoorschrift verbonden aan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit; of
 - 3°. regels gesteld in een ministeriële regeling of omgevingsverordening als bedoeld in de artikelen 11.19, 11.20, 11.42, 11.43, 11.50, 11.51, 11.56 en 11.57;
 - c. het vellen van houtopstanden voor de aanleg en het onderhoud van brandgangen op natuurterreinen;
 - d. het vellen van houtopstanden en herbeplanten aantoonbaar wordt uitgevoerd in overeenstemming met de wijze die is beschreven in een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode; of
 - e. het vellen van een houtopstand, als:
 - 1°. het vellen is te beschouwen als een activiteit als bedoeld in artikel 4.12, tweede lid, onder a tot en met k, van het Omgevingsbesluit of als een onderdeel van die activiteit;

- 2°. de houtopstand niet is aangelegd om te voldoen aan artikel 11.129, eerste lid, artikel 4.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming of artikel 3, eerste lid, van de Boswet;
 - 3°. voordat tot aanleg van de houtopstand was overgegaan, aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kennis is gegeven van het tijdstip en de plaats van de aanleg en Onze Minister de ontvangst van de kennisgeving heeft bevestigd; en
 - 4°. de houtopstand blijktens de kennisgeving binnen een periode van 40 jaar na het op het formulier vermelde tijdstip van aanleg in zijn geheel zou worden geveld.
2. De gedragscode, bedoeld in het eerste lid, onder d, waarborgt dat:
- a. geen afbreuk wordt gedaan aan bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden;
 - b. de te vellen houtopstanden geen deel uitmaken van een boskern;
 - c. herbeplanting op een bosbouwkundig verantwoorde wijze plaatsvindt;
 - d. de grond waarop herbeplanting plaatsvindt ten minste dezelfde kwaliteit heeft als de grond waarop de geveldde houtopstand zich bevond; en
 - e. de grond waarop de herbeplanting plaatsvindt ten minste een gelijke oppervlakte heeft als de grond waarop de geveldde houtopstand zich bevond.

Artikel 11.132 (verbod te handelen in strijd met EU-verordeningen over hout)

Het is verboden te handelen in strijd met:

- a. artikel 4, eerste lid, van verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningen-systeem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2005, L 347); en
- b. de artikelen 4 en 5 van verordening (EU) nr. 995/2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295).

Artikel 11.133 (afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift: eisen EU-verordeningen)

Met een maatwerkvoorschrift kan alleen worden afgeweken van artikel 11.132 als dit in overeenstemming is met de bij of krachtens de daar genoemde verordening (EG) nr. 2173/2005 of verordening (EU) nr. 995/2010 gestelde regels.

Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde organisaties

Ministerie	
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	

Rijksorganisaties	
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Provincies	
Provincie Gelderland	Provincie Utrecht
Provincie Noord-Brabant	Provincie Zeeland
Provincie Overijssel	Provincie Zuid-Holland

Gemeenten	
Gemeente Berkelland	Gemeente Gennep
Gemeenten Blaricum-Laren-Eemnes (BEL-combinatie)	Gemeente Opsterland
Gemeente Dinkelland en Tubbergen (Noaberkracht)	Gemeente Utrechtse Heuvelrug
Gemeente Emmen	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Omgevingsdiensten	
Omgevingsdienst Fryslân (FUMO)	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

Terreinbeherende organisaties (TBO's)	
Bosgroep Midden Nederland	Natuurmonumenten
Federatie Particulier Grondbezit (FPG)	Staatsbosbeheer
LandschappenNL	
Kennisinstellingen	
Centrum voor Genetische Bronnen (CGN) Nederland	Wageningen University & Research (WUR)
Landbouw/agroforestry	
BoerenNatuur	Rombout Agroecologie
Burgerinitiatief	
Bomenstichting Achterhoek	