

De bescherming van houtopstanden in het buitengebied weer op de tocht

Mr. F.C.S. Warendorf⁹²

In 1978 verscheen in Milieu en Recht het Koninklijk Besluit van 25 augustus 1977, nr. 44, *M en R* 1978, p. 69. Op Navigator (thans InView) is toegevoegd “m.nt. van NB”. Uit de papieren uitgave blijkt dat dit een vergissing is. Het KB is enkel voorzien van een nota bene, zonder vermelding van een auteur. Het is geen opzienbarende uitspraak. Uit het KB kan worden opgemaakt dat in een bestemmingsplan een aanlegvergunningplicht voor het vellen of rooien van houtopstanden kan worden opgenomen, ook als het gaat om houtopstanden waarop de Boswet van toepassing is. Het KB dateert uit de tijd dat art. 15 Boswet voor provincies en gemeenten het verbod bevatte om regels te stellen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden, welke deel uitmaken van bosbouwondernemingen, die als zodanig bij het Bosschap geregistreerd staan. In 2015 is het Bosschap opgeheven en is de Boswet daarop aangepast, maar deze wet bleef van toepassing op deze houtopstanden. De Boswet maakte het heel eenvoudig om bomen te kappen. Een kapverbod werd zelden opgelegd. De Kroon oordeelde, dat, indien uit planologisch oogpunt de bescherming uit hoofde van de Boswet onvoldoende moet worden geacht, art. 15 een door een stelsel van aanlegvergunningen te realiseren toezicht van B en W niet in de weg staat.

In tal van bestemmingsplannen voor het buitengebied is een aanlegvergunningstelsel met betrekking tot houtopstanden opgenomen. Ook zijn er bomenverordeningen waarin mede voor houtopstanden buiten de bebouwde kom een kapvergunningplicht is opgenomen. Dit is altijd zo geaccepteerd, zie bijvoorbeeld ARRVs (vz.) 23 maart 1989, *AB* 1989/443. Wel is het zo dat van 1 januari 2015 tot 1 januari 2017, door een wijziging van art. 15 lid 3 Boswet, provincies en gemeenten plotseling niet meer bevoegd waren om een aanleg- of kapvergunningplicht in te voeren ten aanzien van houtopstanden waarop de Boswet betrekking heeft. Vanaf 1 januari 2017, onder de Wet natuurbescherming, zijn provincies en gemeenten wel weer bevoegd. In deze wet is weliswaar een regelverbod opgenomen, te weten in art. 4.6 Wnb, maar dit artikel is niet in werking getreden, omdat de betrokken bepaling volgens de staatssecretaris van Economische Zaken in de praktijk onduidelijkheid blijkt te geven over welke regels provincies en gemeenten mogen

92 Mr. F.C.S. (Frank) Warendorf is werkzaam als jurist bij de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant.

stellen ter bescherming van houtopstanden in het landelijk gebied. Provincies en gemeenten moeten in het licht van de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de filosofie over de bevoegdheidsverdeling zoals deze ook in de Omgevingswet vorm heeft gekregen, de ruimte hebben om met het oog op de bescherming van biodiversiteit en landschappen regels ten aanzien van houtopstanden te stellen (*Kamerstukken II 2016/17*, 33 348, nr. 192, p. 6).

Zorgwekkend is dat dit volgens de regering onder de Omgevingswet voor gemeenten niet meer het geval zal zijn. Daarbij wordt gewezen op art. 4.35 Ow en art. 11.112 Bal waarin als oogmerk voor de rijksregels voor houtopstanden zijn vastgelegd: natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. Dat betekent volgens de nota van toelichting bij het Bal dat gemeenten vanuit die oogmerken geen regels over het vellen van houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap (de opvolger van de bebouwde kom Boswet/Wet natuurbescherming) meer kunnen stellen, behalve voor specifieke houtopstanden die in art. 11.111 lid 2 Bal zijn uitgezonderd. De cultuurhistorische of recreatieve waarde van houtopstanden mogen gemeenten volgens de minister nog wel beschermen. Dit betekent nogal wat voor kapverordeningen en omgevingsplannen. Er zal discussie ontstaan of een houtopstand waarop de regels van afdeling 11.3 Bal van toepassing zijn, nu wel of niet cultuurhistorische of recreatieve waarde heeft. Als dat niet geval is zullen de gemeentelijke regels over het vellen of rooien van houtopstanden in het buitengebied buiten toepassing moeten worden gelaten. Een voorbeeld. In Tubbergen is het verboden zonder omgevingsvergunning een houtwal of een bomenrij buiten de bebouwingscontour houtkap te vellen. Als sprake is van een bomenrij van meer dan 20 bomen zijn de rijksregels voor houtopstanden van toepassing en kan de provincie, als de bomen niet onder de eigen omgevingsverordening vallen, alleen (met een maatwerkvoorschrift) een kapverbod opleggen als dat nodig is voor de bescherming van bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden (art. 11.128 Bal). Ook onder de Wet natuurbescherming was dat het criterium. Een kapverbod komt zelden voor. De kap moet een onevenredige impact op belangrijke landschaps- of natuurwaarden hebben, zie bijvoorbeeld de Beleidsregels Houtopstanden Limburg. De gemeente Tubbergen heeft echter een kapverordening waarin (nog steeds) staat dat een omgevingsvergunning onder meer kan worden geweigerd als het belang bij het vellen van de houtopstand niet opweegt tegen het belang van behoud van natuur- en milieuwaarden en landschappelijke waarden. Deze belangenafweging kan dus niet meer worden gemaakt. De gemeente heeft alleen nog een rol als er cultuurhistorische of recreatieve waarden in het geding zijn. De minister heeft in 2021 toegezegd dat hij samen met VNG en IPO wil bekijken of 'extra mogelijkheden' nodig zijn om de ambities van gemeenten ten aanzien van natuurbescherming en landschapsbescherming te kunnen realiseren, maar dit heeft tot op heden niet tot aankondiging van wijziging van regelgeving geleid. Hopelijk komt hierover heel snel duidelijkheid.