

2025 #1

Is de boswetgeving nog wel van deze tijd?

Met de Bossenstrategie “Bos voor de toekomst” 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 daarentegen verschillende keren grotendeels beleidsneutraal opgegaan in nieuwe, meeromvattende wetten. Recent is dit gebeurd met het in werking treden van de Omgevingswet per 1 januari 2024. De houtopstanden-regelgeving is nu opgenomen in paragraaf 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet.



Het is verboden een houtopstand geheel of gedeeltelijk te vellen zonder dit te melden. Met ‘vellen’ wordt niet bedoeld: het dunnen van een houtopstand voor de bevordering van de groei van de overblijvende opstand. (foto: publiek domein)

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, nu het ministerie van LNVN) heeft Stichting Probos in samenwerking met Mendelts Juridisch Advies een evaluatie uitgevoerd naar de

wetgeving voor bos en houtopstanden onder de Omgevingswet. Dit Bosbericht schetst een bredere context van deze houtopstanden-regelgeving en presenteert de belangrijkste bevindingen van de evaluatie.

Na 30 jaar nieuw bosbeleid met de Bossenstrategie. Sluiten wet en beleid nog wel op elkaar aan?



De geschiedenis van boswetgeving

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 te bestrijden. Regels voor de aanleg of instandhouding van bos kwamen niet voor in de Ontwerpboswet. In 1917 volgde de Noodboswet als reactie op de houtschaarste door de Eerste Wereldoorlog. Met deze wet kon de overheid een kapverbod opleggen als dit in het belang was van bescherming van natuurschoon en de houtvoorziening. Bovendien werd het mogelijk om bossen, tegen schadeloosstelling, te onteigenen in het kader van de houtvoorziening.

De Boswet uit 1922 vormde de eerste 'echte' boswet. De Boswet 1922 diende twee doelen: het bevorderen van de Nederlandse bosbouw en het in stand houden van het natuurschoon. Overheden en verenigingen en stichtingen van algemeen nut werden verplicht hun bossen naar behoren te beheren. Voor de instandhouding van het natuurschoon was een financiële bijdrage beschikbaar voor deze groep. Bossen in particulier bezit bleven echter vrijwel geheel buiten beeld. Verder werd het mogelijk om houtopstanden en bossen te onteigenen in het belang van de instandhouding van natuurschoon. Tot slot kwamen in de wet bepalingen voor het voorkomen en bestrijden van dieren- en plantenziektes en bosbranden langs spoor- en tramwegen.

In 1961 trad een nieuwe Boswet in werking. Deze wet vormt de basis van de huidige wetgeving rondom bos en houtopstanden en moest ervoor zorgen dat het bosareaal in Nederland niet verder

zou afnemen. Onder deze wet trad onder andere de meldings- en herplantplicht in werking, die we vandaag de dag nog steeds kennen. Bovendien kwamen er leningen beschikbaar voor herbeplanting en de aanleg van nieuw bos. Voor overheden en verenigingen en stichtingen van algemeen nut kwamen er financiële bijdrages voor de instandhouding van bossen en andere houtopstanden. Tot slot vielen vanaf nu ook bossen in particulier bezit onder de nieuwe Boswet 1961.

Om de natuurwetgeving te vereenvoudigen is de Boswet - samen met de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 - in 2017 grotendeels beleidsneutraal overgegaan in de Wet natuurbescherming (Wnb). Beleidsneutraal betekent dat de nieuwe regels zoveel mogelijk dezelfde uitwerking hebben als in het huidige wettelijke stelsel. Vanwege de decentralisatie zijn met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming veel bevoegdheden rondom bossen en houtopstanden van het Rijk naar de provincies gegaan. En vervolgens, na meerdere keren uitgesteld te zijn, is op 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking getreden, waarbij de Wet natuurbescherming (vooralsnog beleidsneutraal) is overgegaan in deze nieuwe wet.

De Omgevingswet

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 provincies en gemeenten 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) die bij de Omgevingswet horen. Eén daarvan is het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Hierin 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 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 houtopstandenregels nemen binnen de Omgevingswet een bijzondere positie in. Anders dan voor andere activiteiten die onder de Omgevingswet vallen, wordt hierbij niet gewerkt met een vergunningplicht, maar is geregeld dat voor het vellen van houtopstanden een melding moet worden gedaan bij het bevoegd gezag. Een houtopstand mag vervolgens worden gekapt vier weken nadat hiervan melding is gemaakt bij de betreffende provincie (en in sommige gevallen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de RVO).

Tijd voor een evaluatie

Terwijl de wetgeving voor houtopstanden de laatste decennia niet wezenlijk is veranderd, erkennen en waarderen we veel meer dan voorheen de (maatschappelijke) waarden die bossen en bomen vertegenwoordigen. Naast bosuitbreiding hebben ook zaken als biodiversiteitsbehoud, koolstofvastlegging en de bijdrage van bossen en bomen aan een (mentaal) gezonde leefomgeving volop de aandacht. Deze waarden vormen ook een belangrijk onderdeel van het nieuwe bosbeleid uit de Bossenstrategie. In de huidige regelgeving staan echter geen expliciete kwaliteitsdoelen voor het bos. De focus ligt nog



steeds op behoud van het bosareaal in Nederland. Het lijkt dan ook zinvol om na te gaan in hoeverre wet en beleid nog op elkaar aansluiten.

Naast deze maatschappelijke ontwikkelingen en het nieuwe beleid uit de Bossenstrategie zijn er nog twee belangrijke aanleidingen voor de evaluatie. Een eerste reden is de (vermeende) onduidelijke rolverdeling tussen provincies en gemeenten onder de Omgevingswet. Verschillende gemeenten vrezen bevoegdheden te verliezen aan de provincies door de nieuwe beleidsinstrumenten die de Omgevingswet kent. Daarnaast vraagt ook het functioneren van het stelsel van vergunningen, toezicht en handhaving op de Wet om een evaluatie.

Aanpak van de evaluatie

Naast een schets van de historische ontwikkeling van de houtopstandenregelgeving, is een internationale vergelijking gemaakt van regelgeving in Vlaanderen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Vervolgens is een beleidsanalyse gemaakt waarbij zowel het landelijk als provinciaal beleid betrokken is. Na het afronden van deze bureaustudie zijn interviews gehou-

den met experts en relevante stakeholders uit de sector, waaronder verschillende ministeries, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, terreinbeheerders en de RVO. Een groot aantal geïnterviewden is tijdens een workshop met elkaar in discussie gegaan over de verschillende thema's uit de houtopstanden-regelgeving en waar welke aanpassingen nodig zijn. In de evaluatie is een diversiteit aan thema's meegenomen: meldplicht, herplantplicht, boscompensatie, landschapselementen, autochtone houtopstanden en agroforestry. Daarnaast zijn verkenningen uitgevoerd naar het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving en de bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten. Ten slotte is ook gekeken naar de oogmerken die afbakenen waar de rijksregels over houtopstanden in de Omgevingswet betrekking op hebben.

Verschillende partijen en visies

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 regels klinken verschillende geluiden door.

Op grote lijnen komt een aantal verschillende visies naar voren:

- **Terreinbeheerders** (TBO's) geven aan geen dubbel beschermingsregime te willen waarbij zowel de provincie als de gemeente regels opstellen. Mede hierom stellen de TBO's te zuchten onder regeldruk. Zij zouden graag de vrijheid hebben om naar eigen inzicht (en kennis en kunde) hun beheer te voeren.
- **Provincies** willen graag hun bevoegdheden, en daarmee de controle en het overzicht, op bossen en houtopstanden behouden. Bij gemeenten ligt het wat complexer. Sommige gemeenten willen meer bevoegdheden krijgen, zodat zij beter kunnen sturen op kwaliteit in het bos en het buitengebied. Andere gemeenten geven aan deze ambitie niet te hebben, vaak ook omdat zij de capaciteit er niet voor hebben.
- **Handhavers** geven aan behoefte te hebben aan heldere regelgeving en een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten. Daarnaast onderstrepen zij het belang van extra capaciteit (er is nu vaak een

tekort) en betere afstemming en meer communicatie tussen verschillende partijen.

- De **agrarische sector** wenst niet onder de houtopstanden-regelgeving te vallen. Met name de herplantplicht botst met de gewenste flexibiliteit op het boerenbedrijf. Verder vinden zij het belangrijk dat er vergoedingen zijn voor afwaardering van grond en voor de aanleg en het beheer van (nieuwe) landschapselementen op agrarische percelen.

De Omgevingswet en bevoegdheden

Een van de aanleidingen voor de evaluatie was de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en gemeenten. Zoals gezegd vreesden sommige gemeenten met de inwerkingtreding van de Omgevingswet bevoegdheden te verliezen aan provincies. Maar ook voor veel niet-overheden was en is onduidelijk of er wijzigingen zijn opgetreden in de bevoegdheden van provincies en gemeenten.

In de regeling voor houtopstanden in par. 11.3 van het Bal worden inderdaad 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 (voorheen: bebouwde kom Boswet). Deze ruimte is er vanwege twee redenen. In de eerste plaats geldt de regeling van houtopstanden in het Bal alleen wanneer de betreffende opstand voldoet aan de definitie van houtopstand en niet onder de uitzonderingen valt. Uitzonderingen zijn onder andere opstanden kleiner dan 10 are of minder dan 20 bomen in een rij en opstanden in tuinen en erven. Op grond van art. 121 van de Gemeentewet blijft de gemeentelijke regelgever bevoegd om aanvullende regels te stellen over het-



zelfde onderwerp dat ook al in een hogere regeling (zoals het Bal) is geregeld, mits er geen sprake is van strijd. 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.

Hoe verder?

Omdat veel aanbevelingen nog nadere uitwerking vergen, worden in het rapport geen concrete wijzigingen van regelgeving voorgesteld. Voor een aantal thema's toont de evaluatie echter dat er 'no-regret aanpassingen' zijn die volgens de bij de evaluatie betrokken partijen ten goede komen aan de werkbaarheid en verduidelijking van de bestaande regelgeving. Het Ministerie van LNV is voornemens deze 'no-regret aanpassingen' toe te voegen aan het al lopende traject van de wetwijziging voor het laten vervallen van de uitzondering van de herplantplicht in het kader van Natura 2000¹.

De overige aanbevelingen zullen eerst nader door het Ministerie bestudeerd worden voordat tot een eventuele wijziging van regelgeving wordt overgegaan. Dit vervolgtraject is later dit jaar voorzien en zal uiteraard plaats vinden in afstemming met de betrokken stakeholders.

Het ministerie van LNV, Stichting Probos en Mendelts Juridisch Advies zijn alle geïnterviewden, deelnemers aan de workshop en meelezers van het rapport dankbaar voor hun deelname en bijdrage aan de evaluatie. Het volledige rapport is gratis beschikbaar via: <https://www.probos.nl/publicaties/rapporten/163-rapporten-2024/1988-evaluatie-houtopstanden-regelgeving-onder-de-omgevingswet>

Gino van Maaren & Nienke Welle
(Stichting Probos)

Met dank aan:
Peter Mendelts (Mendelts Juridisch Advies)

¹ Als uitzondering op de herplantplicht hoeft bos dat gekapt wordt ten behoeve van natuurherstel in N2000-gebieden niet gecompenseerd te worden. Rijk en provincies hebben in de Bossenstrategie echter afgesproken dit wél te doen, en ook met terugwerkende kracht.