

- CONCEPT -

Besluit van , houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Omgevingsbesluit in verband met het vervallen van uitzonderingen op de meld- en herbepantingsplicht bij vellen houtopstand [KetenIG WGK 28852]

(Datum)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, nr. WJZ.....;

Gelet op de artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onderdeel o, en 20.8 van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van, nr. WJZ.....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 11.126, eerste lid, wordt 'ten minste vier weken' vervangen door 'ten minste zes weken'.

B

Artikel 11.127 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt 'de minister' vervangen door 'Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, wordt 'een melding' vervangen door 'de melding' en wordt 'verstrekt' vervangen door 'aan de minister verstrekt'.

2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. Als gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn waaraan een melding voor het geheel of gedeeltelijk vellen van een houtopstand als bedoeld in artikel 11.126 wordt gedaan, worden uiterlijk gelijktijdig met de melding de gegevens en bescheiden, bedoeld in het eerste lid, onder f en g, aan gedeputeerde staten verstrekt.

3. In het derde lid (nieuw) wordt 'Ten minste vier weken' vervangen door 'Ten minste zes weken' en wordt 'bedoeld in het eerste lid' vervangen door 'bedoeld in het eerste of tweede lid'.

C

Aan artikel 11.129, eerste lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: 'De herbepanting wordt uitgevoerd op duurzame toekomstbestendige wijze, passend bij de standplaats, de bodem en het beheer van het watersysteem'.

D

In artikel 11.131, eerste lid, komen de onderdelen a en b als volgt te luiden:

- a. het vellen van spontaan opschot van houtige gewassen ter uitvoering van achterstallig onderhoud van natuurterreinen, die voor het ontstaan van dat opschot niet bestonden uit bos;
- b. het tenietgaan van houtopstanden als gevolg van natuurlijke processen of begrazing, als deze houtopstanden onderdeel zijn van dynamische natuur;.

Commented [DA1]: Komt te vervallen.
WJZ: Verlettering aanpassen.

Artikel II

In artikel 10.20, eerste lid, onder a, van het Omgevingsbesluit wordt 'hoofdstukken 2 tot en met 5' vervangen door 'hoofdstukken 2 tot en met 5 en artikel 11.126'.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit besluit bevat wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en van het Omgevingsbesluit (hierna: Ob) in het kader van de uitvoering van de Bossenstrategie. Het gaat om beperkte wijzigingen en verbeteringen die geen wezenlijke systeemwijzigingen inhouden. Daarnaast vervalt, ter uitvoering van de Bossenstrategie, de tot op heden geldende uitzondering op de meldplicht en plicht tot herbeplanting ten behoeve van natuurherstel in Natura 2000-gebieden of in het kader van flora- en fauna-activiteiten.¹ De wijzigingen waarin dit besluit voorziet zijn aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport met de uitkomsten van de uitgevoerde evaluatie van de houtopstandenregelgeving in het licht van de Bossenstrategie.²

In paragraaf 2 van dit algemeen deel van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op de achtergronden bij deze wijzigingen. Paragraaf 3 gaat in op de verhouding van deze voorstellen tot afspraken in internationaal verband over bossen. In paragraaf 4 worden de gevolgen voor de regeldruk en het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk behandeld. Paragraaf 5 gaat in op de uitkomsten van de internetconsultatie van het besluit en op de uitkomsten van de overleggen die gevoerd zijn met belanghebbenden. In paragraaf 6 wordt de parlementaire voorhang behandeld, en in paragraaf 7 de inwerkingtreding van het onderhavige besluit. In hoofdstuk II van de nota van toelichting is een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

2. Wijziging Besluit activiteiten leefomgeving en van het Omgevingsbesluit

2.1 Bossenstrategie

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het Rijk en de provincies samen werken aan een Bossenstrategie.³ Een strategie met gezamenlijk afgestemde doelen en instrumenten, is nodig om meer samenhang te ontwikkelen ten aanzien van het bos-, natuur- en klimaatbeleid. Op 18 november 2020 heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Bossenstrategie van Rijk en provincies naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴ In deze Bossenstrategie benoemen Rijk en provincies gemeenschappelijke ambities en doelen voor bossen in Nederland en brengen zij in beeld op welke wijze deze ambities vorm kunnen krijgen. Ook wordt hierin beschreven hoe om te gaan met keuzes en dilemma's bij het natuur- en bosbeheer in Nederland. Daarnaast wordt ingegaan op het belang van bossen en hun rol in het klimaatbeleid. In het bijzonder wordt in de strategie aandacht besteed aan het behouden van CO₂-voorraden door het tegengaan van ontbossing, het vastleggen van CO₂ door de aanleg van nieuwe bossen en het verhogen van de weerstand van bossen tegen klimaatverandering. Ook wordt in de Bossenstrategie de waarde van bossen in het kader van internationale biodiversiteit benoemd, waarbij het wereldwijd beschermen van bossen en het verminderen van de druk op het resterende bosareaal van belang is. Tenslotte komt in de Bossenstrategie het bevorderen van de duurzame houtketen aan de orde, zowel bij import als bij binnenlands geproduceerd hout.

¹ Om stikstofgevoelige natuur, zoals heide en hoogveen, te herstellen en Vogel- en Habitatrichtlijndoelen te realiseren is het soms noodzakelijk om in Natura 2000-gebieden bos om te zetten in andere typen natuur. Hiervoor is een vrijstelling op de meld en herbeplantingplicht in het BAL geregeld. Echter omdat ontbossing leidt tot verlies van koolstof- opslag en maatschappelijke onrust gaan we, rijk en provincies, de ontbossing met terugwerkende kracht (vanaf 1 januari 2017) volledig compenseren met bosaanleg. Hiervoor zijn middelen beschikbaar gesteld.

² Kamerstukken II 2023/24, 33576, nr. 389; <https://www.probos.nl/images/pdf/rapporten/rapport%20evaluatie%20houtopstanden-regelgeving%20DEF.pdf>.

³ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342.

⁴ Bos voor de toekomst, Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33576, nr. 202.

Met de komst van het Klimaatakkoord in 2019, de daarvan afgeleide Bossenstrategie in 2020 en de Natuurherstelverordening⁵ in 2024 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 daarentegen verschillende keren grotendeels beleidsneutraal opgegaan in nieuwe, meeromvattende wetten. Het is daarom zinvol gebleken te bezien in hoeverre wet en beleid nog op elkaar aansluiten. Zo is in de Bossenstrategie afgesproken om de uitzondering op de meldplicht en de plicht tot herbepanting in Natura 2000-gebieden of in het kader van flora- en fauna-activiteiten te laten vervallen en is recentelijk in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: LNVN) een evaluatie uitgevoerd naar de houtopstandenregelgeving.

2.2 Evaluatie houtopstandenregelgeving; "no regret" maatregelen

In opdracht van LNVN heeft Stichting Probos een evaluatie uitgevoerd naar de wetgeving voor bos en houtopstanden onder de Omgevingswet. Het gaat hierbij om afdeling 11.3 van het Bal.

Voor deze evaluatie zijn interviews gevoerd met experts en relevante stakeholders uit de sector, waaronder verschillende provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, terreinbeheerders, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en kennisinstellingen zoals Wageningen University and Research (WUR). In het rapport worden geen concrete wijzigingen van regelgeving voorgesteld en veel aanbevelingen vergen nog nadere uitwerking, in afstemming met de betrokken stakeholders. Voor een aantal thema's blijkt uit de evaluatie echter dat er 'no-regret aanpassingen' mogelijk zijn. Met 'no-regret' wordt hier bedoeld dat het gaat om aanpassingen die volgens alle bij de evaluatie betrokken partijen ten goede komen aan de werkbaarheid en verduidelijking van de bestaande regelgeving.

Om gedeeltelijk al uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit de evaluatie is ervoor gekozen om de no-regret aanbevelingen mee te nemen in dit wijzigingsbesluit, vooruitlopend op besluitvorming over eventuele verdergaande wijzigingen. In de eerder aangehaalde kabinetsreactie is de Tweede Kamer over dit voornemen geïnformeerd.⁶ Overige aanbevelingen behoeven nog verdere uitwerking.

Het vervallen van de uitzondering op de meld- en herbepantingsplicht komt hierna in paragraaf 2.3 aan de orde, de enkele wijzigingen die zijn aangemerkt als 'no regret' worden besproken in paragraaf 2.4.

2.3. Vervallen van de uitzonderingen op de meld- en herbepantingsplicht in Natura 2000-gebieden en ten behoeve van flora- en fauna-activiteiten

Artikel 11.126 van het Bal bevat de meldplicht bij het vellen van een houtopstand. Het vellen is het rooien of verrichten van andere handelingen die de dood of ernstige beschadiging van een houtopstand tot gevolg kunnen hebben. De meldplicht is een essentieel onderdeel van het beschermingsregime voor houtopstanden. Zonder melding is geen adequaat toezicht op de (tijdige) voldoening aan de herbepantingsplicht mogelijk. De melding vindt zes weken (zie hierna subparagraaf 2.4.1) voorafgaand aan het kappen van de houtopstand plaats.

De herbepantingsplicht die op grond van het eerste lid van artikel 11.129 van het Bal ontstaat na het vellen van een houtopstand, is het centrale element voor de instandhouding van het bosareaal en de borging van het natuur- en landschapsbelang. Onder herbepanten wordt in de Omgevingswet verstaan het door aanplant, bezaaiing of natuurlijke verjonging of op andere wijze realiseren van een nieuwe houtopstand.⁷ De herbepantingsplicht verzekert dat elke verdwenen

⁵ Verordening (EU) nr. 1991/2024 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 betreffende natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/289 (PbEU 2024/1991).

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 33574, nr. 389.

⁷ Bijlage bij artikel 1.1. van de Omgevingswet.

houtopstand in principe binnen drie jaar op dezelfde grond wordt herbeplant, zodat de totale oppervlakte aan bos in Nederland niet afneemt.

In artikel 11.131 van het Bal was een aantal generieke uitzonderingen op de meld- en herbeplantingsplicht opgenomen voor de omvorming van bos in andere natuur. Bijvoorbeeld omvorming met het oog op de voor een Natura 2000-gebied vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen (bijvoorbeeld uitbreiding van het habitattypen zandverstuivingen), of om verslechtering van relevante natuurkwaliteiten van die gebieden tegen te gaan. Maar ook omvorming als mitigerende maatregel die als voorwaarde is verbonden aan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, aan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of aan de toepassing van een uitzondering op die vergunningplichten. De achterliggende reden voor deze hiervoor genoemde uitzonderingen op de herbeplantingsplicht was dat een te strikte toepassing van de herbeplantingsplicht in de genoemde situaties natuurbehoud en -ontwikkeling zou afremmen en economische ontwikkelingen onnodig zou kunnen belemmeren. Het gevolg van de uitzonderingen is echter dat er op grote schaal bos is verdwenen met grote gevolgen voor het klimaat. In paragraaf 3.1 van de Bossenstrategie is het volgende hierover opgenomen:

“Om stikstofgevoelige natuur, zoals heide en hoogveen, te herstellen en Vogel- en Habitatrichtlijn-doelen te realiseren is het soms noodzakelijk om in Natura 2000-gebieden bos om te zetten in andere typen natuur. Het gaat, op basis van maatregelen die in Natura 2000 beheerplannen zijn uitgewerkt, in totaal om ongeveer 3400 hectare bos tot 2030. Een deel van deze bossen is al gekapt en een deel moet nog worden gekapt. Omdat ontbossing leidt tot verlies van koolstofopslag en maatschappelijke onrust gaan we de ontbossing met terugwerkende kracht (vanaf 1 januari 2017) volledig compenseren met bosaanleg.”

In het kader van de Bossenstrategie is voorzien in het reserveren van middelen om de bossen die in de jaren 2017 tot 2021 in het kader van natuurontwikkeling zijn geveld alsnog te compenseren. Dit gebeurt via afspraken in het Programma Natuur.

Tegelijk is in de Bossenstrategie aangekondigd dat de genoemde uitzonderingen op de meld- en herbeplantingsplicht in het Bal uit de wetgeving zullen worden geschrapt. Met het onderhavige wijzigingsbesluit wordt daaraan invulling gegeven (artikel I, onderdeel D). Hoewel de Bossenstrategie in het bijzonder spreekt over de uitzondering op de meld- en herbeplantingsplicht voor Natura 2000-gebieden, zijn de argumenten voor het laten vervallen van die uitzondering evenzeer van toepassing op de andere in het voorgaande genoemde uitzonderingen. In lijn met de doelen uit de Bossenstrategie en om eenduidigheid te behouden in wetgeving vervalt met het onderhavige besluit ook de uitzondering op meld- en herbeplantingsplicht voor flora en fauna activiteiten.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het gewijzigde artikel 11.131 van het Bal te expliciteren dat het verwijderen van spontaan opschot door achterstallig onderhoud niet valt onder de meld- en herbeplantingsplicht van de artikelen 11.126 en 11.129 van het Bal, net zomin als het uit zichzelf verdwijnen van houtgroei bij dynamische natuurtypen, waar opschot en het vervolgens weer verdwijnen hiervan eigen is aan dat natuurtype.

De uitzonderingen op grond van artikel 11.131, eerste lid, onder c, d en e, blijven voornamelijk bestaan. Deze uitzonderingen hebben te maken met 1) het vellen van houtopstanden ten behoeve van het aanleggen of onderhouden van brandgangen op natuurterreinen, 2) het vellen van houtopstanden in overeenstemming met een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode en 3) het vellen van houtopstanden ten behoeve van bepaalde activiteiten die in artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit zijn aangemerkt als activiteiten van nationaal belang. Bij de eerste twee categorieën van activiteiten wordt de uitzondering gerechtvaardigd door het feit dat de brandgangen en gedragscodes juist strekken tot behoud en een zorgvuldig beheer van de houtopstanden. Bij de derde categorie betreft het tijdelijk bos dat in het kader van subsidieregelingen uit het verleden is aangeplant.

2.4 'No regret wijzigingen' voortvloeiend uit de evaluatie

2.4.1 Verlengen termijn voor het doen van een kapmelding van 4 naar 6 weken

De termijn voor het melden van het vellen van houtopstanden is ingevolge artikel 11.126, eerste lid, van het Bal tenminste 4 weken voorafgaand aan het vellen. Deze termijn van 4 weken wordt door gedeputeerde staten van de provincies, die over het algemeen het bevoegd gezag zijn⁸, als te krap ervaren. Het doel van de melding is om het bevoegd gezag in staat te stellen om adequaat toezicht te houden en, indien nodig, tijdig bij maatwerkvoorschrift een kapverbod op te kunnen leggen of beperkingen of kaders mee te geven aan de initiatiefnemer¹⁴, als dit nodig is ter bescherming van specifieke natuur- of landschapswaarden. De termijn van 4 weken is in de praktijk te kort voor het bevoegd gezag om hier goed invulling aan te kunnen voeren. Daarom wordt met het onderhavige wijzigingsbesluit deze termijn in artikel 11.126 van het Bal gesteld op tenminste 6 weken voorafgaand aan het vellen. Daarmee wordt het risico op een te snelle en daarmee onzorgvuldige beoordeling van de kapmelding vermeden.

In samenhang met artikel 11.126, eerste lid, wordt ook artikel 11.127, derde lid, van het Bal gewijzigd dat ziet op de situatie dat de eerder verstrekte gegevens en bescheiden wijzigen. Bijvoorbeeld gegevens met betrekking tot het compensatieplan (zie hierna paragraaf 2.4.3). Uit het eerste lid van artikel 11.126, eerste lid, volgt al dat de eisen ten aanzien van te verstrekken gegevens en bescheiden uiterlijk gelijktijdig moet worden voldaan bij de melding, welke melding ingevolge de wijziging van artikel 11.126, eerste lid, tenminste 6 weken tevoren moet worden gedaan (artikel I, onderdelen A en B).

Dit doet niet af aan het belang dat de provincies al zoveel mogelijk op voorhand duidelijkheid proberen te verschaffen door belangrijke houtopstanden, zoveel mogelijk in beeld te hebben en daarvoor zo nodig via algemene regels – maatwerkregels⁹ – al nadere regels over kap te stellen, met eventueel een kapverbod, met de mogelijkheid van het toestaan van individuele uitzonderingen op die algemene regels bij maatwerkvoorschrift.

2.4.2 Invulling eis 'bosbouwkundig verantwoorde herbepanting'

Herbepanting moet volgens artikel 11.129, eerste lid, van het Bal 'bosbouwkundig verantwoord' zijn, in aansluiting op het oogmerk voor de regels als voorzien in artikel 4.35, tweede lid, van de Omgevingswet. Er is niet gedefinieerd wat onder 'bosbouwkundig verantwoord' wordt verstaan, wat ook leidt tot discussies. Er is behoefte aan nadere regels over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan de eis van een bosbouwkundig verantwoorde wijze van herbepanting. Een invulling die ook aansluit bij de huidige inzichten over de functie van houtopstanden, die verder gaan dan het enkel in stand houden van de houtvoorziening op zichzelf. Bossen hebben ook een belangrijke functie bij het behoud en verbeteren van de biodiversiteit en als landschappelijke waarde; en achter het oogmerk van instandhouding van het bosareaal in Nederland gaan verschillende achterliggende belangen schuil, zoals het klimaat en de recreatie.¹⁰ Het is van belang dat bij de herbepanting rekening wordt gehouden met de voor deze - in artikel 11.112 van het Bal vastgelegde - oogmerken en functies benodigde condities. Daarom wordt met dit wijzigingsbesluit de eis van een bosbouwkundig verantwoorde herbepanting verder ingevuld door een aanvullende zin in artikel 11.129, eerste lid, op te nemen die tot uitdrukking brengt dat de herbepanting op duurzame wijze moet gebeuren, passend bij de standplaats, de bodem en de waterhuishouding (artikel I, onderdeel C). Deze verdere invulling van de eis sluit aan bij de condities om te borgen dat kap en herbepanting niet leiden tot achteruitgang in kwaliteit vanuit de verschillende functies die houtopstanden vervullen, en laat tegelijkertijd genoeg ruimte voor maatwerk en de lokale condities. Zo nodig kan het bevoegd gezag via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels verder invulling geven aan de eis.

2.4.3 Voorafgaand aan de kap moet een compensatieplan worden aangeleverd

Het aanleveren van een compensatieplan is nu al verplicht bij kap in de gevallen dat de Minister van LNV bevoegd gezag is. Met het onderhavige wijzigingsbesluit wordt deze verplichting ook van toepassing in de gevallen dat gedeputeerde staten van de provincies bevoegd gezag zijn (artikel

Commented [DA2]: Djoerd: toevoegen dat compensatie plan niet betekent dat compensatie al geregeld moet zijn, termijn 3 jaar blijft staan

⁸ Zie de artikelen 11.113 en 11.114 van het Bal.

⁹ Artikel 11.117 van het Bal.

¹⁰ Zie artikel 11.112 van het Bal.

I, onderdeel C). Het overleggen van een compensatieplan heeft een belangrijke meerwaarde. Het geeft op voorhand inzicht in de wijze waarop na kap de herbeplanting gaat plaatsvinden, wat ook op voorhand een toetsing mogelijk maakt of het wel mogelijk is belangrijke kwaliteiten van een te vellen houtopstanden op goede wijze te compenseren. Is dat niet het geval, dan kan dat ook reden zijn om op voorhand door middel van een maatwerkvoorschrift beperkingen aan de kap en verplichtingen op te leggen aan degene die de houtopstand wil vellen ten aanzien van de wijze van herbeplanting. Tijdige duidelijkheid tussen degene die wil vellen en het bevoegd gezag over de wijze waarop de herbeplanting plaatsvindt, maakt ook het risico kleiner dat de compensatie in de praktijk ernstige vertraging oploopt waardoor per saldo in Nederland het areaal bos afneemt. Daarnaast kan een compensatieplan de provincies helpen bij het handhaven van de compensatieplicht, omdat vooraf inzichtelijk wordt gemaakt hoe de melder de compensatie wil uitvoeren zodat gericht kan worden gecontroleerd op de uitvoering.

Uiteraard geldt ook hier wat is opgemerkt in paragraaf 2.4.1, namelijk dat de provincies ook op voorhand bij kunnen dragen aan duidelijkheid door hier algemene regels voor vast te stellen, in de vorm van maatwerkregels.

2.4.4 Het publiceren van kapmeldingen in het provinciaal blad of de Staatscourant.

Uit de evaluatie is gebleken dat de meldplicht voor het vellen van houtopstanden op meer punten versterkt kan worden om tot een betere bescherming van het bosareaal in Nederland te komen. In het voorgaande is al ingegaan op het vereiste om bij de melding ook een compensatieplan te overleggen. Een andere versterking kan worden gevonden door de meldingen voortaan te publiceren in het provinciaal blad of in de Staatscourant. Hierdoor krijgen omwonenden en andere belanghebbenden, waaronder natuurorganisaties, beter zicht op voorgenomen ontwikkelingen met gevolgen voor houtopstanden. Zij worden zo beter in staat gesteld om over het voornemen het gesprek te zoeken met de initiatiefnemer van de kap en zo invloed uit te oefenen op de wijze waarop kap maar ook herbeplanting plaatsvindt. Dat draagt bij aan draagvlak, voorkomt latere procedures naar aanleiding van handhavingsverzoeken of verzoeken om toepassing van de maatwerkbevoegdheid – wat ook in het belang is van de initiatiefnemer – en draagt per saldo bij aan een goede invulling van de herbeplantingsplicht, is de verwachting. Het bevorderen van de bekendheid van het publiek met dit soort relevante milieu-informatie, sluit ook aan bij de afspraken ter zake die zijn neergelegd in het Verdrag van Aarhus.¹¹ Tegen deze achtergrond wordt artikel 10.20 van het Omgevingsbesluit aangevuld met een verwijzing naar de melding van het voornemen om een houtopstand te vellen. Daardoor wordt het bevoegd gezag verplicht ook die melding te publiceren. Als gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn publiceren zij de melding in het provinciaal blad, de Minister van LNV publiceert als bevoegd gezag de meldingen in de Staatscourant (artikel II).

Commented [DA3]: WJZ: toevoeging dat melding moet dienen voor informeren omgeving en dat publicatie dus moet gebeuren voor activiteit is uitgevoerd. gelijk aan andere regels voor publiceren

2.5 Nadere overweging normadressaat plicht herbeplanting

Bij de evaluatie zijn ook vragen opgekomen over de bepaling die regelt tot wie de normen en verplichtingen voor houtopstanden in het Bal zich richten (de 'normadressaat') en meer specifiek wie verantwoordelijk is voor het realiseren van de herbeplanting, als de grond waarop kap heeft plaatsgevonden en de herbeplanting moet plaatsvinden, inmiddels is overgegaan naar een nieuwe rechthebbende. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

In het Bal is in artikel 11.115 de normadressaat ten algemene geformuleerd als "degene die de activiteit verricht", zoals dat ook elders voor andere activiteiten in het Bal is gebeurd. Zoals ook uit de nota van toelichting bij het (oorspronkelijke) Bal¹² blijkt, gaat het om degene die bij machte is invulling aan de verplichting te geven, wat na overdracht van een onroerende zaak de nieuwe rechthebbende is. Dat dat ook hier zo geacht wordt te zijn blijkt ook uit de artikelsgewijze toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur, waar bij artikel 11.129 van het Bal staat aangegeven dat de verplichting tot herbeplanting telkens rust bij de rechthebbende van de grond, ook in

¹¹ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25-06-1998 (Trb. 1998, 298).

¹² Stb. 2018, 293; paragraaf 2.3.2 nota van toelichting.

situaties waar de rechthebbende zelf niet degene was die de houtopstand heeft geveld. In dergelijke situaties is de rechthebbende dus degene die verantwoordelijk is voor de herbeplanting van de geveld houtopstand. In de nota van toelichting bij het aanvullingsbesluit wordt het volgende opgemerkt:

“Aangezien de verplichting tot herbeplanting rust op de rechthebbende van de grond, komt deze verplichting ingeval van overdracht van de grond, of bij een vestiging of overdracht van een beperkt recht op genot van die grond, te rusten bij de nieuwe rechthebbende. Om de bescherming van houtopstanden te waarborgen, is het zaak dat de nieuwe rechthebbende bekend is met deze verplichting. In het derde lid is daartoe een informatieverplichting opgenomen voor de rechthebbende die zijn recht overdraagt. Hij dient de verkrijger op de hoogte te stellen van deze wettelijke verplichting, en dient deze uitdrukkelijk in de akte van levering op te nemen.”

Gezien het voorgaande en ook gezien de samenhang met de rest van het stelsel van de Omgevingswet en het Bal wordt er in dit stadium geen aanleiding gezien de bepaling over de normadressaat aan te passen. Deze wordt niet op voorhand als 'no regret-wijziging' gezien.

3. Verhouding tot internationale afspraken

De onderhavige amvb vloeit voort uit de bossenstrategie, met welke strategie mede invulling wordt gegeven aan de afspraken in internationaal verband over bossen.

In het klimaatakkoord is afgesproken om uitstoot van broeikasgassen drastisch te verminderen en restemissies vast te leggen. De bossenstrategie geeft invulling aan het doel om koolstof vast te leggen in landgebruik. Dit is ook vastgelegd in de Nederlandse klimaatwet. Er is afgesproken dat in Bos Bomen en Natte Natuur jaarlijks tussen de 0,4 en 0,8 Mton koolstof additioneel wordt vastgelegd. Om dit te bereiken is afgesproken dat het bosareaal met 10% moet worden uitgebreid per 2030 en dat bestaande bossen worden gerevitaliseerd. Omdat het bosareaal met 10% moet toenemen om de afgesproken doelen te halen moet ook geborgd worden dat het bosareaal niet verder achteruitgaat.

Naast het klimaatakkoord draagt de bossenstrategie ook bij aan het herstellen van boshabitats, het bevorderen van leefgebieden voor bosvogels en het bevorderen van bebossing meer in het algemeen overeenkomstig de Vogelrichtlijn¹³, de Habitatrichtlijn¹⁴ en de Natuurherstelverordening¹⁵.

4. Lasten en andere effecten van de wijziging van het Bal

4.1 Algemeen

De "no-regret"-aanpassingen vloeien voort uit de evaluatie houtopstanden, en worden door de respondenten en betrokken partijen (provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, TBO's, kennisinstellingen, landbouw/agroforestry instellingen en een burgerinitiatief) positief beoordeeld en gezien als noodzakelijk. De maatregelen betreffen vooral actualisatie, zoals het aanpassen van de term "bosbouwkundig verantwoord" en het publiceren van meldingen in het provinciaal blad of de Staatscourant. Andere maatregelen zoals het aanpassen van de meldingstermijn van 4 naar 6 weken, het eisen van de overlegging van een herbeplantingsplan bij de melding en het toevoegen van een normadressaat in artikel 11.115 zijn aanpassingen en reparaties die de werkbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wetgeving verbeteren. De verduidelijking dat kap van spontaan opschot en het vanzelf verdwijnen van houtopstanden als gevolg van de dynamiek van de natuur niet valt onder de meldplicht en de herbeplantingsplicht, past ook in dat kader; er is

¹³ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 2009, L 20).

¹⁴ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEEG 1992, L 206).

¹⁵ Verordening (EU) nr. 1991/2024 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 betreffende natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/289 (PbEU 2024/1991).

geen sprake van een materiële wijziging van het geldende regime, enkel wordt twijfel over de uitleg van de bestaande regels weggenomen wat de werkbaarheid in de praktijk ten goede komt.

Het gevolg van het vervallen van de uitzonderingen op de meld- en herbeplantingsplicht in het kader van beheer van Natura 2000-gebieden en in het kader van flora- en fauna-activiteiten, is dat ook in het geval van het vellen van houtopstanden in het kader van natuurontwikkeling elders deze kap zal dienen te worden gecompenseerd. Het laten vervallen van deze uitzondering zorgt er ook voor dat de kap van oudere bossen – die een hoge waarde uit een oogpunt van biodiversiteit en landschappelijke waarde hebben - wordt ontmoedigd. Het laten vervallen van deze uitzonderingen betekent echter niet dat omvormen van bos naar andersoortige natuur ten behoeve van doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn niet meer mogelijk is, maar stelt zeker dat daarmee het bosareaal in Nederland niet kleiner wordt.

Ruimtelijk betekent dit dat wanneer houtopstanden binnen Natura 2000-gebieden worden geveld dat deze dan elders gecompenseerd moet worden net zoals bij bos buiten Natura 2000-gebieden. De beschikbaarheid van ruimte hiervoor zal moeten meegewogen in de keuzes om een houtopstand te vellen. Het laten vervallen van de uitzondering op de meld en herbeplantingsplicht heeft ook als bijkomend effect dat in besluitvorming over inrichting van Natura 2000-gebieden dat het behoud van bosareaal in Nederland wordt meegenomen in de besluitvorming.

4.2 Regeldruk

Door de wijziging van artikel 11.131 van het Bal zullen bij het omvormen van bos in Natura 2000-gebieden, vervangende bossen elders moeten worden aangelegd. Dit is tussen Rijk en provincies afgesproken in de bossenstrategie. Ook is in de bossenstrategie afgesproken dat de provincies al conform deze afspraak zullen werken en eerdere kap in Natura 2000-gebieden met terugwerkende kracht zullen compenseren. De toenmalige inschatting is dit een areaal van 3.400 hectare beslaat. Hiervoor zijn ook extra middelen ter beschikking gesteld in Programma Natuur. De provincies werken dus al conform deze wijziging en hebben de afgelopen 5 jaar de tijd gehad om het stelsel hierop in te richten. De facto werken provincies al conform deze aanpassing en leidt niet tot verdere lasten.

De overige wijzigingen voortkomend uit de evaluatie houtopstandenregelgeving die zijn aangemerkt als no-regret worden door alle bij de evaluatie betrokken stakeholders gezien als niet problematisch of hinderend om te implementeren en uit te voeren binnen de huidige werkzaamheden. Specifiek ten aanzien van de plicht voor een compensatieplan zal deze plicht de provincies helpen om hun reeds bestaande taak voor het handhaven van de herbeplanting te vergemakkelijken. Daarom wordt er geen extra tijdsinzet verwacht. Ook voor initiatiefnemers is de aanvullende tijdsinzet laag. Het opstellen van een compensatieplan was feitelijk al nodig om de herbeplantingsplicht op een goede wijze in te kunnen vullen. Deze wijziging verandert alleen het moment waarop de informatie wordt ingediend. Namelijk ten tijde van het doen van de melding. Daarmee wordt de regeldruk als laag gezien.

Gelijktijdig met het in consultatie brengen van dit besluit is het voor advies aangeboden aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

4.3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Provincies en Rijk hebben in de bossenstrategie afgesproken om te handelen naar deze voorgestelde wetswijziging inzake de meld en herbeplantingsplicht binnen Natura 2000-gebieden. Provincies handelen dus al naar de nieuwe voorgestelde situatie in dit wijzigingsbesluit en zijn bekend met de processen en hebben de capaciteit en de financiële middelen om hiernaar te handelen. In Programma Natuur is 210 miljoen euro beschikbaar gesteld om de kap welke heeft plaatsgevonden of nog plaatsvindt binnen Natura 2000-gebieden van 2017 tot en met 2030 te compenseren.

In de handhaafbaarheids- en uitvoeringstoets onder provincies stellen provincies dat deze wijziging goed aansluit bij bestaande regelgeving en dat helder is wat de opgedragen taak is. Ook geven

Commented [DA4]: Djoerd: verwerken uitkomsten

Commented [DA5]: Djoerd: verwerken uitkomsten en toelichten overweging om voorgenomen uitzonderingen voor achterstallig onderhoud en grootschalige dynamische natuur niet op te nemen in AMVB

provincies aan dat de uitvoering en handhaving bij de juiste organisatie is belegd en dat provincies zijn toegerust om deze uit te voeren.

De voorgestelde wijziging om de uitzondering op de meld- en herbeplantingsplicht binnen Natura 2000-gebieden te laten vervallen sluit goed aan bij de bestaande houtopstanden regelgeving. Binnen de huidige houtopstanden regelgeving geldt de meld- en herbeplantingsplicht al voor houtopstanden buiten Natura 2000-gebieden, met deze wijziging zullen de zelfde regels ook gelden binnen Natura 2000-gebieden. Provincies en RVO hebben als bevoegd gezag hiermee al ervaring in de uitvoering en handhaving van deze regel. Aangezien deze uitzondering in 2017 is ingevoerd, zal het schrappen van deze uitzondering een vergelijkbare situatie opleveren voor provincies als voor 2017.

Wel geven de provincies aan dat om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren de definities van de termen "dynamische natuur" en "achterstallig onderhoud" verder gedefinieerd moet worden. Rijk en provincies zoeken samen naar de juiste definities en zullen voor de consultatiefase worden aangescherpt.

Het opnemen van de No Regrets leidt tot weinig extra druk op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Provincies geven wel aan dat voor het op laten nemen van een compensatieplan en het laten publiceren van kapmeldingen in provinciaal blad hiervoor aanpassingen moeten worden gemaakt in het POV en omgevingsloket.

PM uitkomst UHT RVO.

4.4 Effecten voor het milieu

De effecten van deze wijzigingen voor het milieu zijn positief. Door het laten vervallen van de uitzondering op de meld- en herbeplantingsplicht bij velling voor natuurdoeleinden zal ontbossing als gevolg van kap in het kader van natuurontwikkeling gecompenseerd worden. Hiervoor zullen alternatieve locaties gezocht moeten worden, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met andere natuurbelangen. In de bossenstrategie zijn hierover afspraken gemaakt, die door provincies al als zodanig worden uitgevoerd.

De andere wijzigingen strekken ook ter verbetering van de werking, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beschermingsregime voor de houtopstanden, wat uit een oogpunt van het tegengaan van ontbossing in Nederland een positief effect voor het milieu heeft.

5. Consultatie

Over onderhavig besluit heeft een internetconsultatie plaatsgevonden in de periode van PM tot en met PM Er zijn in totaal PM reacties binnengekomen, die allen openbaar zijn. De reacties zijn afkomstig van PM

PM uitkomst consultatie

6. Parlementaire voorhang

Het ontwerp van dit besluit is op grond van artikel 23.5 van de Omgevingswet overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal.

PM uitkomst parlementaire voorhang

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Beoogd wordt de inwerkingtreding zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden. Niet uit te sluiten is dat daarbij wordt afgeweken van het beleid inzake de vaste verandermomenten, waar de praktijk al lange tijd is

voorbereid op deze wijzigingen, daar in de praktijk deels ook al uitvoering aan wordt gegeven en de lasten beperkt zijn.

II. Artikelen

De verschillende wijzigingen zijn uitvoerig toegelicht in de paragrafen 2.3 en 2.4 in het algemeen deel van deze nota van toelichting. Bij de onderscheiden wijzigingen zal in het navolgende dan ook over het algemeen worden volstaan met een verwijzing naar de desbetreffende subparagrafen.

Artikel I (Wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)

A (Wijziging artikel 11.126 (melding vellen houtopstanden))

Bij de evaluatie van de houtopstandenregelgeving is gebleken dat het voor de provincies wenselijk is om eerder een melding te vangen van het voornemen om een houtopstand te vellen, en de termijn te stellen op tenminste 6 weken voor het vellen, in plaats van 4 weken. Dit betekent dat een initiatiefnemer ten minste 4 weken en niet meer dan een jaar voorafgaand aan de kap een melding dient te maken bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag ervaart deze 4 weken-termijn als krap, en daarom wordt voorgesteld om deze termijn te verlengen naar 6 weken. Daarmee heeft het bevoegd gezag een reëlere termijn om te komen tot een zorgvuldige afweging, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van een maatwerkvoorschrift om het vellen te verbieden of aan nadere voorwaarden en beperkingen te verbinden. Ook wordt met de wijziging in artikel II van het onderhavige besluit voorzien in publicatie van de melding in het provinciaal blad of de Staatscourant – al naar gelang wie bevoegd gezag is – en een termijn van 6 weken biedt meer ruimte om rekening te houden met eventuele reacties vanuit het maatschappelijk veld op de melding. Verwezen wordt verder naar de toelichting in de subparagrafen 2.4.1 en 2.4.4 in het algemeen deel van deze nota van toelichting.

B (wijziging artikel 11.127 (gegevens en bescheiden vellen houtopstanden))

Met deze wijziging wordt het nu ook in de gevallen dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn, verplicht om bij de melding voorafgaand aan het vellen van de houtopstand een compensatieplan aan te leveren. Tot nu was het aanleveren van een compensatieplan alleen verplicht als de minister bevoegd gezag is, en werd het aan de provincie overgelaten om in de omgevingsverordening regels te stellen over de over te leggen gegevens en bescheiden in de gevallen dat gedeputeerde staten bevoegd gezag is. Bij de evaluatie is echter de meerwaarde van aanleveren van een compensatieplan vastgesteld en op basis daarvan is in de bossenstrategie afgesproken dat deze verplichting ook in alle provincies zal komen te gelden. Het compensatieplan heeft als doel om inzicht te verschaffen aan het bevoegd gezag op welke wijze de initiatiefnemer de compensatieplicht wil invullen, wat een adequate compensatie bevordert en sturing en handhaving door het bevoegd gezag beter mogelijk maakt. De verplichting tot overlegging aan gedeputeerde staten wordt geregeld in het nieuwe tweede lid van artikel 11.127. Verwezen wordt naar subparagraaf 2.4.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

In het derde lid (voorheen tweede lid) wordt de termijn voor het doorgeven van wijzigingen in eerder gemelde gegevens ten aanzien van de voorgenomen velling van de houtopstand ook gesteld op tenminste 6 weken tevoren, om dezelfde overwegingen als gelden bij de oorspronkelijke melding. Verwezen wordt naar de bovenstaande toelichting bij onderdeel B en naar subparagraaf 2.4.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

C (wijziging van artikel 11.129 (plicht tot herbepanting))

In het eerste lid van artikel 11.129 wordt 'op bosbouwkundig verantwoorde wijze herbepanten van dezelfde grond' vervangen door de tekst 'op toekomstbestendige wijze herbepanten van

dezelfde grond, passend bij de standplaats en gelet op de bodem en de waterhuishouding'. Zoals in paragraaf 2.2 reeds uiteen is gezet wordt de term 'bosbouwkundig verantwoord' als verouderd en incompleet gezien. Om beter aan te sluiten bij de functie van bossen in het huidige tijdsgewricht is er dan ook voor gekozen om de tekst van dit artikel aan te passen.

D (wijziging artikel 11.131 (uitzondering op melding vellen en plicht tot herbepanting))

Door de wijziging van artikel 11.131 komen de uitzonderingen op de meld- en herbepantingsplicht bij het vellen van houtopstanden ten behoeve van natuurontwikkeling te vervallen. Doordat de uitzonderingen niet meer gelden, zal de initiatiefnemer, als deze toch voor dit soort situaties een uitzondering wenst, om een individuele afwijking bij maatwerkvoorschrift moeten verzoeken. Artikel 11.119 van het Besluit activiteiten leefomgeving biedt daarvoor een basis. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de instandhoudingsmaatregelen, de passende maatregelen en vergunningverlening ten aanzien van Natura 2000-gebieden en het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten, is hetzelfde bevoegd gezag dat gaat over het maatwerkvoorschrift waarbij afwijking van de meldings- en de herbepantingsplicht wordt toegestaan, over het algemeen gedeputeerde staten. Verwezen wordt verder naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel II (wijziging artikel 10.20 Omgevingsbesluit (kennisgeving melding en maatwerkvoorschrift))

Uit de evaluatie is gebleken dat enkel een meldplicht voor het vellen van houtopstanden een onvoldoende sterk instrument is om bosareaal in Nederland te beschermen. Om deze reden is ervoor gekozen om deze meldingen voortaan te publiceren in het provinciaal blad of in de Staatscourant. Deze publicatie zal de effectiviteit van de meldplicht vergroten omdat er naast enkel een melding bij gedeputeerde staten of de Minister van LVVN, ook een publicatie daarvan zal plaatsvinden. Zo kan eenieder kennisnemen van het voornemen een houtopstand te vellen en daarop desgewenst actie ondernemen. Verwezen wordt verder naar subparagraaf 2.4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel III (Inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Op de inwerkingtreding van dit besluit is nader ingegaan in paragraaf 7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,