

Notitie vellen houtopstanden april 2022

Doel:

Deze notitie is opgesteld met de bedoeling om:

- te verduidelijken waarom het wenselijk is dat er een bebouwde komgrens (in het kader van de Wet Natuurbescherming) door de raad vastgesteld moet worden.
- in grote lijnen de voor en nadelen van een vergunningplicht voor het vellen van houtopstanden (bomen en bosschages) weer te geven. In de volksmond nog altijd beter bekend als een kapvergunning. De notitie wordt afgesloten met een advies.

Vooraf:

Op d.d.25 juni 2020 heeft de raad uit oogpunt van déregulering besloten om bij de vaststelling van de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening (APV) hierin geen regels voor het vellen van houtopstanden op te nemen. Eén van de argumenten om geen regels te stellen is het argument dat bomen in bestemmingsplannen al voldoende beschermd zouden zijn. Dit argument wordt ook in deze notitie meegenomen.

Na het besluit is er met de opstelling van de gemeentelijke Landschapsbiografie en de vaststelling van het Groenstructuur- en Biodiversiteitsplan, nadrukkelijker aandacht gevestigd op onder andere het belang van het landschap, houtopstanden en de biodiversiteit.

Variatie in en de hoeveelheid aan het aantal groenbestanden binnen de gemeente zijn daarbij kernbegrippen. Het logische gevolg is dat er een steeds grotere nadruk komt te liggen op de belangen (lees behoud) van het groen, waaronder houtopstanden. Ook de houtopstanden in particulier eigendom mogen dan niet aan de aandacht ontsnappen.

Als uitvloeisel van het akkoord van Parijs is de Provincie ten behoeve van de CO2 opslag samen met onder andere gemeenten bezig om een Bossenstrategie te ontwikkelen. Het doel is om meer bomen te planten. Een doelstelling welke past bij ons Groenstructuurplan. Ook wordt door verschillende partijen in Friesland samengewerkt aan biodiversiteitsherstel waarin ook het behoud en de uitbreiding van houtopstanden een belangrijke rol in speelt.

Kortom, recente ontwikkelingen stellen de regelgeving in een dusdanig ander daglicht dat een heroverweging van het besluit d.d.25 juni 2020 te rechtvaardigen is.

Inleiding.

Ook in deze korte notitie kan niet voorbijgelopen worden aan de overkoepelende doelstellingen en opgaven zoals die ook voor onze gemeente gelden en waarbij houtopstanden een belangrijke invulling aan kunnen geven. Het duidelijkst zijn: klimaatadaptatie, biodiversiteit en een waardevolle leefomgeving. Opgaven welke vragen om de nodige investeringen.

Klimaatverandering is zichtbaar en merkbaar. Het zorgt voor extreem weer: stortregens, zomerstormen of langere droge en hete perioden. Door de uitstoot van broeikasgassen en warmt de aarde sneller op dan van nature, stijgt de zeespiegel en raakt de lucht vervuild. Planten en dieren kunnen zich niet snel genoeg aanpassen, reden waarom sommige uitsterven en andere exponentieel in aantal toenemen. Investerings in groen en bomen kunnen sommige kwalijke gevolgen doen afnemen en de noodzaak voor technische investeringen beperken en tegelijkertijd bijdragen aan de leefbaarheid.

Biodiversiteit gaat verder dan het aantal soorten. Het gaat ook om de samenhang binnen ecosystemen, tussen soorten, genetische diversiteit en genetische aanpassing (natuurlijke mutaties). Het onderwerp biodiversiteit staat op de politieke agenda vanwege de economische belangen van biodiversiteitsbehoud. Vele sectoren zijn afhankelijk van de biodiversiteit.

Door de versnelde klimaatverandering verandert de omgeving en wordt het aantal soorten tegelijkertijd kleiner. Groeiplaatsen van bomen vormen ecosystemen waarin diverse soorten flora en fauna samenleven, in de bodem en daarboven.

Waardevolle leefomgeving draait om het leefbaar houden en maken van de directe omgeving waarin mensen verblijven; de woon en werkomgeving. Met name tijdens de lockdowns werd voor vele mensen duidelijk wat het belang is van groen op loopafstand. Onderzoek toont keer op keer aan dat mensen gelukkiger en gezonder zijn in en een hogere waarde toekennen aan een hoogwaardige groene leefomgeving, juist ook bestaande en oudere bomen dragen hier in hoge mate aan bij.

Voor- en nadelen van een vergunningplicht voor het vellen van houtopstanden:

Noot vooraf:

de onderlinge samenhang tussen de Wet Natuurbescherming, Bestemmingsplannen en mogelijkserwijs regelgeving in de APV (of in een aparte Bomenverordening), maken de beschermingsregels voor houtopstanden nogal complex. Ruwweg geven Bestemmingsplannen de plaats aan wáár grootschalige houtopstanden thuishoren; met een bomenverordening is een fine-tuning of een verdieping in de houtopstanden zelf mogelijk. De Natuurwet heeft in dit geval een rol als bewaker van de kwantiteit/hoeveelheid aan bossen en bomenrijen. Ook de Wet Natuurbescherming zegt niets over de kwaliteit en vitaliteit van de levende houtopstanden.

De vragen waar de notitie inhoudelijk om gaat zijn:

1. Wat houdt een bebouwde komgrens in het kader van de Wet Natuurbescherming (bkN) in en waarom is het advies om die begrenzing vast te stellen?
2. Welke houtopstanden zijn zonder een vergunningplicht beschermd en welke niet?
3. Om welke redenen zou de gemeente Noardeast Fryslân houtopstanden, wettelijk gezien, moeten beschermen en wat zijn daarvoor de mogelijkheden?
4. Wat zijn de nadelen van een vergunningplicht?
5. Wat is het advies?

Antwoorden:

1. Wat houdt een bebouwde komgrens in het kader van de Wet Natuurbescherming (bkN) in en waarom is het advies aan de raad om die begrenzing vast te stellen?

Tot 1-1-2017 gold de Boswet als overkoepelende landelijke wetgeving voor de instandhouding van de daarin omschreven houtopstanden. Na de genoemde datum is de Boswet opgenomen in de Wet Natuurbescherming. Deze wet vormt het landelijk kader voor een eventuele gemeentelijke vergunningplicht om houtopstanden te mogen vellen. Geografisch gezien mogen daartoe aangewezen gebieden uitgezonderd worden voor regels uit de Wet Natuurbescherming. Daarvoor is het noodzakelijk dat de Gemeenteraad een begrenzing vaststelt.

In het geval de gemeenteraad geen bkN zou vaststellen, zijn de regels uit de Wet Natuurbescherming in de gehele gemeente van kracht. Dit zou inhouden dat de gemeente ook ten aanzien van al haar eigen houtopstanden- ondanks een vastgesteld gemeentelijk bomen/groenbeleid- zich moet conformeren aan de regelgeving uit de Wet Natuurbescherming.

Qua werkbaarheid is dit in het verleden lastig en extra tijdrovend gebleken. Voor menig werk aan houtopstanden moet dan namelijk een melding bij de Provincie worden gedaan en mag feitelijk niet eerder met het werk worden gestart dan nadat de melding is goedgekeurd. Dit werkt vanuit gemeentelijke optiek enorm vertragend.

Hoofddoel van de Natuurwet in dit geval is de instandhouding van de hoeveelheid aan houtopstanden, de kwantiteit. Het gemeentelijk beleid voorziet ook in deze doelstelling

maar kijkt met de vaststelling van de beleidsplannen ook naar de kwaliteit. (In de beantwoording van vraag 3 worden een aantal van deze kwaliteitscriteria benoemd)

Met de Provincie is overeenstemming over het begrenzingsvoorstel zoals op bijgaande tekeningen is aangegeven. Met het vaststellen van een begrenzing loopt Noardeast Fryslân overigens weer in de pas met alle andere gemeenten in Friesland.

Het advies aan de raad is dan ook om de voorgestelde begrenzing vast te stellen.

2. Welke houtopstanden zijn zonder een vergunningplicht beschermd en welke niet?

In principe zijn alle houtopstanden binnen de bkN vogelvrij mits ze duidelijk in bestemmingsplannen zijn aangegeven en omschreven zijn. Dit is in de bebouwde kommen zelden het geval, hoogstens wanneer het gaat om beschermde dorpsgezichten.

Het is ook een hardnekkig misverstand dat bomen of houtopstanden welke opgenomen zijn in de nationale bomenlijst automatisch een juridische bescherming zouden genieten.

Bescherming van houtopstanden middels bestemmingsplannen biedt overigens ten opzichte van een vergunningsplicht in de APV minder beschermings mogelijkheden. Over soortgebruik en snoei wordt namelijk in bestemmingsplannen niets, of althans weinig, geregeld. Regelgeving in de APV biedt in dat opzicht veel meer mogelijkheden.

De houtopstanden welke zich buiten de bkN bevinden, zijn dus beschermd in het kader van de Natuurwet. Dat wil zeggen behoudens enkel uitzonderingen. Denk bijvoorbeeld aan bomen op erven, kleine bospercelen en bomen in rijen tot een aaneengesloten aantal van 10 stuks. Regelgeving in de APV kan desgewenst in die leemte voorzien.

Houtsingels buiten de bkN worden feitelijk dubbel beschermd, in het Bestemmingsplan Buitengebied en door de Natuurwet. De Natuurwet bepaald overigens niet wáár die singels zich moeten bevinden, het Bestemmingsplan Buitengebied wel.

3. Om welke redenen zou de gemeente Noardeast Fryslân houtopstanden wettelijk gezien moeten beschermen en wat zijn daarvoor de mogelijkheden?

Signaal

De gemeente kan met een wettelijke bescherming een duidelijk signaal afgeven waarde te hechten aan het bestaande bomenbestand zowel in particulier en/of in gemeentelijk eigendom. Waarden zoals deels in het Groenstructuurplan en het Biodiversiteitsplan zijn opgenomen en welke op termijn in het Omgevingsplan nog verder uitgewerkt kunnen worden.

Een duidelijke beschermende regelgeving kan juridisch gezien een steun in de rug vormen om de ambities en doelstellingen uit beide groenplannen te bewerkstelligen. Denk aan

ambities zoals het streven naar één boom per inwoner in 2050 en het streven naar vervanging van elke gekapte gemeentelijke boom.

Waarden

Dikwijls wordt onderschat hoeveel waarden voor houtopstanden te onderscheiden zijn om nog maar te zwijgen over de intrinsieke waarden van houtopstanden. Hoe vaak zorgt het kappen van houtopstanden niet voor emotionele taferelen met een zekere intrinsieke waarde als onderliggende reden?

Als waarden onderscheiden wij zoal:

- *landschappelijke waarden
- *cultuurhistorische en beeldbepalende waarden
- *aankleding en stoffering van dorpen, steden, infrastructuur etc..

De verschillende waarden en bijdragen welke bomen verder nog leveren zoals:

- * de biodiversiteit,
- * milieuwaarden zoals de CO2 opslag en levering zuurstof,
- * klimatologische waarden (micro klimaat)
- * het leveren van ecosysteemdiensten in de vorm van zuurstof en (uiteindelijk) hout.

Het is belangrijk om te beseffen dat bij het behoud van houtopstanden de *tijdsfactor* een belangrijke rol speelt (Boompje groot, plantertje dood). Kap betekend uit oogpunt van beheer niet alleen kapitaalvernietiging maar uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en ecologie ook een flinke stap terug in de tijd.

Een volwassen boom vormt een uitstekende biotoop voor menig ander levend organisme. Zo zijn bijvoorbeeld honderden insectensoorten verbonden aan volwassen eiken. Insecten zijn de uitgekozen en te beschermen doelsoort uit het Biodiversiteitsplan van Noardeast Fryslân.

Preventief

Ook voorkomt een wettelijk instrumentarium dat al te lichtzinnig naar de (motor)zaag gegrepen kan worden en ook kan op basis van deze regels preventief worden ingegrepen in geval houtopstanden dusdanig worden verwaarloosd dat dit voor de bedoelde houtopstand de dood tot gevolg zou hebben. Door het opleggen van een Bomen Effect Analyse (BEA) kan mogelijke schade aan bomen bij projecten worden voorkomen.

Aan vergunningverlening kan ook een herplantplicht worden verbonden om de kwantiteit en de kwaliteit in stand te houden.

Beschermingsmogelijkheden.

Beschermende regels kunnen door de raad in een APV of in een aparte Bomenverordening worden opgenomen. Welke houtopstanden beschermd moeten worden kan per gemeente verschillen. Voor zover op dit moment bekend hebben nagenoeg alle Friese gemeenten een vergunningplicht.

Elke gemeente is binnen het kader van de Natuurwet, en binnen de bKN, autonoom v.w.b. het stellen van regels. De belangrijkste opties zijn:

1. Hanteren lijst met markante bomen.
2. Generieke bescherming door bijvoorbeeld een vergunningplicht voor bomen groter dan een bepaalde stamomtrek te verplichten.
3. Het aantal boomsoorten te beperken.
4. Bescherming wel of niet beperken tot houtopstanden in gemeentelijk eigendom.
5. Een combinatie van bovenstaande opties.

Nagenoeg alle Friese gemeenten kennen een vergunningplicht voor het vellen van houtopstanden. Inhoudelijk verschillen deze van elkaar. De gemeente Dantumadiel beschermd middels een Bomenverordening particuliere markante bomen en beschermd daarnaast ook al haar eigen bomen. Door sommige gemeenten wordt nog de “oude” generieke werkwijze gehanteerd waarbij voor alle bomen boven een vastgestelde diameter een vergunningplicht geldt.

De keus op welke bomen de vergunningplicht betrekking heeft zal logischerwijs gevolgen hebben voor de benodigde uitvoeringscapaciteit.

4. Wat zijn de nadelen van een vergunningplicht?

- Het eerste (voor de hand liggende) nadeel is de benodigde ambtelijke capaciteit om het vergunningstelsel in stand te houden en uit te voeren (inclusief Toezicht & Handhaving) Hoeveel capaciteit dit betreft is afhankelijk van de keus welke optie toegepast wordt.
- Het tweede nadeel is het feit dat het opnieuw invoeren van een vergunningplicht haaks staat op déregulering.

Ten aanzien van de benodigde capaciteit is hierna een inschatting gemaakt. Indicatief omdat het aantal aanvragen of de hoeveelheden te beschermen markante bomen heel erg moeilijk in te schatten valt. Voor een inschatting is vooral gekeken naar buurgemeenten.

Voor compensatie van de benodigde capaciteit wordt uitgegaan van (relatief kostbare) inhuur: ca. € 100,- per uur. De voorkeur geniet inzet van eigen personeel, dit is niet mogelijk zonder rekening te houden met het afstoten van andere taken..

Optie 1. Hanteren van een lijst met markante bomen:
Om te beginnen met het éénmalig samen- en vaststellen van een lijst welke om de 3 jaar geactualiseerd en opnieuw vastgesteld behoort te worden.

Benodigde capaciteit afhankelijk van het aantal te beschermen bomen en eventuele bezwaren bij het vaststellen..

Vergelijk Dantumadiel: ca 600 bomen opgenomen; éénmalige investering in het samenstellen van een objectieve lijst (voorwaarde dat dit met hulp van derden uitgevoerd kan worden), vaststellingsprocedure incl. bezwaar en beroep etc.:

Ruwe inschatting: 70 uren.

Mocht er geen gebruik van derden kunnen worden gemaakt dan een in eigen beheer uitgevoerde inventarisatie van markante bomen toevoegen. Dat zal minimaal(!) 160 uren in beslag nemen.

Totale éénmalige kosten: € 7.000,- excl. hulp van derden (stagiaires, IVN e.d.) of kosten voor de eigen inventarisatie.

Actueel houden van de lijst: jaarlijks 40 uren

Voorts éénmaal in de 3 jaar de lijst opnieuw vaststellen: 20 uren excl. mogelijk bezwaar en beroep.

Minimale jaarlijkse kosten omgerekend: 20 uren

Voordeel: duidelijkheid in de beoordelingscriteria van aanvragen en een duidelijk signaal dat er bomenbeleid gevoerd wordt.

Nadeel: om draagvlak voor deze werkwijze onder de burgers te creëren is aan te bevelen financiële middelen voor advisering aan eigenaren/beheerders en voor een eventuele bijdrage aan bijzonder onderhoud te kunnen leveren.

Vergelijk Dantumadiel: onderhoudsbudget van € 7.000,- met daarbij opgeteld een extra ambtelijk inzet van ca 40 uren. Voor Noardeast Fryslân zullen deze kosten snel met een factor 3 toenemen.

Totale jaarlijkse kosten € 33.000,-

Optie 2.

Generieke bescherming voor vastgestelde inheemse boomsoorten met een stamomtrek > 75 cm op 1,30 cm boven maaiveld (maatvoering gebaseerd op de gemeenten Tytjerksteradiel en Smallingerland). Voor deze bomen een vergunningplicht in te stellen. Uitgangspunt is een beperking in soorten bomen om zodoende het aantal aanvragen te beperken.

Inschatting aantal aanvragen: 40 st. Benodigd aantal procedurele uren per aanvraag: 5 x 40 = jaarlijks 200 uren.

Voordeel: ten opzichte van een lijst met markante bomen snel in te voeren en bovendien zullen markante bomen door hun omtrek met deze wijze van beschermen meegenomen worden.

Totale jaarlijkse en reguliere kosten: € 20.000,-

Incidentele kosten: Toezicht en Handhaving, doorlopen eventuele bezwaarprocedures tegen weigeringen en opstellen

vergunningsvoorwaarden: € 2000,-

Opbrengsten: legeskosten 40 aanvragen á € 50,- (aanname)= € 2.000,-
Om de vergunningprocedure kostendekkend te maken zouden de legeskosten ongeveer het tienvoudige moeten bedragen.

- Optie 3. Het aantal soorten, waarvoor een vergunningplicht nodig is, beperken. Dit is reeds als uitgangspunt meegenomen in optie 2. Het aantal ingeschatte aanvragen zonder deze beperking zou op basis van gegevens uit Tytjerksteradiel (jaarlijks gemiddeld 186 aanvragen) aanzienlijk toenemen.
- Optie 4. Een vergunningplicht voor gemeentelijke bomen hanteren zou voor advisering géén extra kosten met zich meebrengen omdat deze reeds verdisconteerd zijn in het reguliere werk. Wél extra kosten voor de behandeling van vergunningen moeten worden gemaakt door de afdeling Vergunningen. Zoals eerder in deze notitie is aangegeven vormt een vergunningplicht wel een steun in de rug voor uitvoering van het beleid maar kan anderzijds in ogen van de burger de indruk van een dubbeling in werkzaamheden geven doordat er sprake is van beleid en een vergunningplicht.
Totale jaarlijkse kosten: p.m.

Voor alle opties wordt Toezicht en Handhaving volgens het “piepsysteem” uitgevoerd wat betekend dat er sprake zal zijn van een variabele kostenpost.

Opbrengst in financiële zin en draagvlak.

Tot op zekere hoogte hebben deze beide aspecten in de uitvoering met elkaar te maken. In zijn algemeenheid heerst onder de bevolking altijd wel een zekere aversie tegen een vergunningplicht, dat zal bij dit onderwerp niet anders zijn. Een nogal eens gehoorde reactie is de vraag waarom men voor het vellen van een “eigen” houtopstand een vergunning moet aanvragen (en nog betalen ook). In de inleiding is duidelijk gemaakt dat de maatschappelijke opvattingen over het behoud van houtopstanden nogal gewijzigd zijn en tegenwoordig in meerdere opzichten een vergunningplicht rechtvaardigen.

Hoge legeskosten daar tegenover voor het behandelen van vergunningaanvragen, zullen het draagvlak niet doen vergroten. Het kostendekkend maken van aanvragen zal een drempel opwerpen om vergunningen aan te vragen en leiden tot meer handnavingsverzoeken. Bij de verschillende opties zijn de mogelijkheden geschetst hoe houtopstanden te beschermen zijn, en wat voor kosten deze verschillende opties met zich meebrengen. Alleen bij optie 3 is er sprake van een zekere opbrengst in de vorm van leges. Deze, te adviseren beperkte, opbrengst kan worden weggestreept tegen het opstellen en actueel houden van de inhoudelijke verordening en de extra capaciteitsvraag welke eventuele bezwaarprocedures met zich meebrengen in geval vergunningen geweigerd worden en men beroep aantekent.

Bij optie 1, werken met een lijst waarop beschermde bomen staan welke niet geveld mogen worden, zijn in principe geen vergunningaanvragen nodig. Verzoeken om een boom van de lijst te halen volgen een andere procedure.

Bij optie 4 is het vanuit kosten oogpunt een kwestie van “Vestzak, broekzak”.

5. Wat is het advies?

1. *Vaststellen bebouwde komgrens Wet Natuurbescherming*

Het advies met betrekking tot een vaststelling van een Bebouwde komgrens Wet Natuurbescherming is positief om reden dat de zeggenschap over alle houtopstanden binnen die begrenzing dan volledig bij de gemeente komt te liggen en er geen (vertragende) ontheffingen voor vellingen bij de Provincie aangevraagd behoeven te worden.

2. *Vergunningplicht vellen houtopstanden*

Na de beantwoording van alle vragen, en in de wetenschap dat de maatschappelijke opgaven daar om vragen, is de conclusie dat een vergunningplicht ondanks de organisatorische nadelen in het licht van deze tijd aangeraden wordt. Ook de andere Friese gemeenten, weliswaar in diverse vormen, hanteren een vergunningplicht. Een vergunningplicht geeft een signaal af richting burgers dat wij als gemeente om meerdere redenen waarde hechten aan de houtopstanden.

3. *Kiezen voor een generieke bescherming (optie 2) zonder of mét gemeentelijke bomen*

Een belangrijk aspect bij deze keus is de mogelijkheid om deze werkwijze na de vaststelling in de APV snel in te kunnen voeren. Ook de markante bomen zullen met de gekozen stamomtrek beschermd zijn. Voor gemeentelijke bomen is in het Groenstructuurplan beleid opgesteld, voor bomen in eigendom bij derden niet. Om houtopstanden van derden te beschermen is een, beperkte, bescherming mogelijk.