

Toelichting bij de Bomenverordening gemeente Veendam 2023

A. Algemene toelichting

De Bomenverordening gemeente Veendam 2023 is opgesteld om de eerdere bomenverordening uit 2021 te actualiseren en in lijn te brengen met de recente wetgeving uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet natuurbescherming.

Wabo

De Wabo regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.

De centrale gedachte bij de ontwikkeling van de Wabo is de “één loket gedachte”. Dit houdt in dat de aanvrager één omgevingsvergunning hoeft aan te vragen voor zijn project. De aanvrager geeft aan op welke activiteiten (bouw, aanleg, sloop enz.) zijn aanvraag betrekking heeft. Voor de Bomenverordening betekent dit dat bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor het bouwen en de ontheffing voor het kapverbod van een houtopstand in één verzoek worden aangevraagd.

De omgevingsvergunning wordt vervolgens door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent ook één procedure van rechtsbescherming.

De Wabo en de Bomenverordening

De kapontheffing uit de Bomenverordening integreert volledig in de omgevingsvergunning, omdat het om plaatsgebonden activiteiten gaat. Daarom is in artikel 2.2 van de Wabo bepaald dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een houtopstand te vellen of te doen vellen.

De Bomenverordening bevat de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan de omgevingsvergunning. De Wabo ziet op vergunningen en ontheffingen en niet op nadere regels. Het college blijft hiervoor het bevoegd gezag.

Het inhoudelijke toetsingskader van de omgevingsvergunning inzake de houtopstand is in de verordening bepaald.

Van Wabo naar Omgevingswet

De Wabo gaat hoofdzakelijk over vergunningprocedures en handhaving. De Wabo zal opgaan in de Omgevingswet (Ow), die nu nog niet in werking is. De ingangsdatum van de Ow is nog niet duidelijk maar zal naar verwachting in 2023 zijn. Na de ingangsdatum van de Ow worden de onder de Wabo afgesproken procedures omgezet naar een omgevingsplan.

De Ow regelt veel meer dan de Wabo, ook meer inhoudelijk, over de leefomgeving. Mede vooruitlopend op de Omgevingswet zijn er ook in deze bomenverordening daarom al verbindingen gelegd naar andere beleidsterreinen als infrastructuur.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1: Begripsomschrijvingen

- a. **Beschermde houtopstand.** Een houtopstand is beschermd indien deze is vastgelegd op de lijst 'waardevolle bomen'.
- b. **Boom.** Afbakening van het begrip boom is van belang in verband met het aangeven van de ondergrens van de bescherming. Het betreft zowel vitaal als afgestorven houtachtig gewas. Hiermee kan voorkomen worden dat een kwaadwillende boomeigenaar er voor zorgt dat een gezonde boom dood gaat of 'bij vergissing' een gezonde boom kapt. Het kan tevens wenselijk zijn om dode bomen te bewaren vanwege hun ecologisch waardevolle functies of omdat er wettelijk beschermde diersoorten in nestelen.
Door de minimale doorsnede en de meerstammigheid kunnen zeer oude struiken ook juridisch beschermd zijn. Beeldbepalende heesters of klimplanten, alsook pas geplante herdenkings- of toekomstbomen, die niet de minimale doorsnede hebben, kunnen aangewezen worden als beschermde houtopstand.
- c. **Boomstructuren.** Een verzameling houtopstanden die samen een - al dan niet onderbroken - lijn of andere verbindingsstructuur vormen door het gebied. Bijvoorbeeld laanbomen, lintbegroeiingen, houtwallen, oeverbeplanting, wegbeplanting of dijkbeplanting. Er worden hierbij hoofd- en nevenstructuren onderscheiden. Strukturelementen voor de hoofdstructuur zijn: cultuurhistorie, water, hoofdwegen en parken en pleinen. De nevenstructuren bestaan uit buurtstraten, die de buurten ontsluiten, en de groenplekken versus de woonstraten en binnenhoven.
- d. **Bomen Effect Analyse.** Waardevolle houtopstanden worden regelmatig (ernstig) beschadigd of vernietigd door bouw en aanleg van huizen, wegen, rioleringen of kabels en leidingen. Vaak gebeurt dit ongewenst en onbedoeld, omdat er te laat is gekeken naar de gevolgen voor de bomen, waardoor ze niet ingepast of (onherstelbaar) beschadigd raken. De Bomen Effect Analyse (BEA) is de landelijke richtlijn van de Bomenstichting voor een nauwgezette en onafhankelijke beoordeling, voorafgaand aan de voorgenomen bouw of aanleg. Deze standaardisering waarborgt de boomtechnische kwaliteit en garandeert een goede beoordeling van alle effecten en mogelijke alternatieven. Een BEA dient uitgevoerd te worden door een deskundig boomverzorger of boomtechnisch adviseur. De resultaten van deze beoordeling kunnen vervolgens worden meegenomen in de besluitvorming rond bouw of aanleg.
- e. **Dunning.** Velling ter bevordering van het voortbestaan van de houtopstand. Om te voorkomen dat onder het mom van een ontheffingsvrije dunning veel meer wordt weggehaald, dan het college bij een normale ontheffingsaanvraag zou goedkeuren, is het een vereiste dat dit door een deskundige wordt begeleid en uitgevoerd in het kader van onderhoud om de houtopstand duurzaam te behouden.
- f. **Houtopstand.** Het kernbegrip van deze verordening, waarop het kapverbod en de ontheffingsplicht van toepassing zijn. Door dit begrip consequent centraal te stellen wordt duidelijk dat de bescherming betrekking heeft op meer dan bomen alleen.
Andere houtachtige gewassen:
Boomvormers: Een boomvormer is een houtig, opgaand gewas met ontwikkeling van één of meer hoofdtakken. Een boomvormer kan uitgroeien tot een boom, een meerstammige boom of een boomachtige struik. In het alledaagse spraakgebruik heeft een boom één of slechts enkele stammen. In de natuur bestaat er echter een geleidelijke overgang: heester - struik - struikachtige boom - (meerstammige) boom.
Hakhout: Eén of meer bomen of boomvormers, die na te zijn geveld, opnieuw op de stronk uitlopen.

Houtwal: Lijnvormige bosaanplant hoofdzakelijk bestaande uit inheemse heesters, struiken en boomvormers.

(Lint) begroeiing: Vanwege de grote ecologische waarde van dergelijke begroeiingen (bijv. een meidoorn- of mispelhaag) is bescherming hiervan een noodzaak. Er staat "begroeiing" in plaats van beplanting om ook spontaan opgeslagen groen bescherming te bieden.

Bosplantsoen: Aanplant van jong bos, bestaande uit hoofdzakelijk heesters, struiken en boomvormers.

Struweel: Een begroeiing van hoofdzakelijk inheemse soorten heesters en struiken.

Heg: Een lintvormige aanplant van heesters of struiken, al dan niet in een vorm gesnoeid, met een minimale lengte van 3 meter.

- g. **Monetaire boomwaarde**. De richtlijnen van de Nederlandse Vereniging van Taxateurs van Bomen en houtige gewassen (NVTB) voor de monetaire boomwaarde worden vastgesteld aan de hand van de marktwaarde en feitelijke vervangingskosten. De richtlijnen gelden als de meest deskundige methodiek voor de wijze van vaststellen van de geldwaarde van bomen en worden in de rechtspraak erkend. Het spreekt overigens voor zich dat bomen ook vele andere waarden dan monetaire waarde kunnen vertegenwoordigen.
- h. **Vellen**. Elke wijze van het te gronde richten van een houtopstand ongeacht of dit gedeeltelijk is, bijvoorbeeld bij kappen, of volledig, zoals bij verplanten of rooien (inclusief stobbe verwijderen). Ook ingrepen die een ingrijpende wijziging betekenen, zoals kandelaberen of het snoeien van meer dan 20 procent van het kroonvolume, vallen onder vellen. Dit om het ernstig beschadigen of ontsieren van een boomkroon tegen te kunnen gaan. Het in stand houden door periodieke snoei van de door kandelaberen of knotten ontstane kroonvorm is niet ontheffingsplichtig. De eerste keer kandelaberen of knotten is wel ontheffingsplichtig. Het verwijderen van hoofdwortels, waarvan kan worden aangenomen dat daardoor de houtopstand ernstige schade oploopt, valt eveneens onder het begrip vellen. Door de verordening ook van toepassing te laten zijn op het ernstig beschadigen of ontsieren van samengestelde verschijningsvormen, worden grootschalige ingrepen in houtopstand eveneens ontheffingsplichtig
- i. **Waardevolle bomenlijst**. Een register van bomen en houtopstanden, zoals omschreven in de verordening.
- j. **Wet natuurbescherming** (voormalige Boswet). De voormalige Boswet is voor veel mensen bekend en wordt daarom nog vaak aangehaald. De Boswet is sinds 1 januari 2017 opgegaan in de nieuwe Wet natuurbescherming

De overige begripsbepalingen behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2: Beschermd bomen en houtopstanden

1. Monumentale bomen; Bomen van landelijke importantie die zijn vastgelegd in het landelijk Register van Monumentale Bomen, dat wordt beheerd door de Bomenstichting.
2. (Toekomstig) waardevolle beeldbepalende bomen; Bomen die van lokale importantie zijn of bomen die de mogelijkheid krijgen om uit te groeien tot beeldbepalende/ monumentale bomen (toekomstbomen).
3. Gemeentelijke of provinciale bomen en/of houtopstanden in hoofd- en nevenstructuren; Alle (niet zijnde particuliere) bomen en/of houtopstanden binnen de hoofd- en nevenstructuren met een diameter van >20cm.

Aan de hand van de lijst met 'waardevolle bomen' is duidelijk welke bomen en houtopstanden beschermd zijn.

Artikel 3: Kapverbod

1. Er wordt voor het kapverbod geen onderscheid gemaakt tussen vitale en afgestorven houtopstand. Hiermee kan voorkomen worden dat een kwaadwillende boomeigenaar er voor zorgt dat een gezonde boom dood gaat of 'bij vergissing' een gezonde boom kapt. Het kan tevens wenselijk zijn om dode bomen te bewaren vanwege hun ecologisch waardevolle functies of omdat er wettelijk beschermde diersoorten in nestelen.
2. De bevoegdheid tot het instellen van een verbod tot vellen bij gemeentelijke verordening wordt in hoofdstuk 4 van de Wet Natuurbescherming beperkt. Deze beperking heeft inhoudelijk betrekking op de in artikel 4 lid 1 Wet Natuurbescherming genoemde houtopstanden:
 - 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:
 - wegbeplantingen;
 - beplantingen langs waterwegen, en
 - 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:
 - ten minste eens per tien jaar worden geoogst;
 - 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
 - zijn aangelegd na 1 januari 2013.

Artikel 3; lid 3 van de Bomenverordening bevat de criteria, die in ieder besluit inzake een aanvraag tot vellen van een houtopstand genoemd moeten worden.

Indien bouw of aanleg ter plaatse van de beschermde houtopstand de reden tot de ontheffingsaanvraag is, moet allereerst duidelijk zijn dat met de realisatie van bouw of aanleg een groot maatschappelijk belang gemoeid is. Individuele particuliere belangen of kleine maatschappelijke belangen kunnen dus niet tot velling van een beschermde houtopstand leiden. Vervolgens moeten voorafgaand aan een eventuele ontheffing de alternatieven voor (her)inrichting of aanpassing van de plannen voldoende onderzocht zijn en als onmogelijk of zeer onwenselijk zijn aangemerkt.

Indien gevaarzetting (voorkomen van letsel of schade) reden tot de ontheffingsaanvraag is, moeten voorafgaand aan een eventuele ontheffing de (boomverzorgings)-alternatieven voor kap voldoende onderzocht zijn en als onmogelijk of zeer onwenselijk zijn aangemerkt.

Artikel 4: Aanvraag ontheffing kapverbod

Vanaf het moment van de aanvraag gaat de beslistermijn lopen. Wanneer de aanvraag echter niet alle informatie bevat die de wet voorschrijft, wordt de termijn opgeschort (art. 4:2 Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb). In dat geval zal het college een termijn geven voor het aanvullen van de aanvraag en gaat de beslistermijn pas weer lopen als de aanvraag met alle benodigde informatie is aangevuld of wanneer de termijn voor aanvullen ongebruikt is verstreken (art. 4:5 lid 1 jo. 4:15 lid 1 Awb). De beslistermijn kan bovendien ook worden opgeschort op verzoek van aanvrager of op verzoek van het college met instemming van de aanvrager (art. 4:15 lid 2 Awb). Als beslistermijn voor de aanvraag om een omgevingsvergunning moet het college binnen acht weken beslissen (art. 3.9 lid 1 Wabo). Het college kan de beslistermijn eenmalig verlengen met maximaal zes weken (art. 3.9 lid 2 Wabo). Onder bepaalde omstandigheden moet het college de beslissing op de aanvraag aanhouden, bijvoorbeeld wanneer voor het indienen van de aanvraag in een bepaald gebied een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd voor dat gebied. In een dergelijk geval zal pas later op de aanvraag worden beslist. Wanneer het college de beslissing moet aanhouden en hoelang die aanhouding duurt is geregeld in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5 Wabo.

Artikel 5: Noodkap

De Burgemeester kan toestemming geven tot direct vellen, indien sprake is acuut gevaar of vergelijkbaar spoedeisend belang. Bij het direct vellen als gevolg van grote gevaarstelling of vergelijkbaar spoedeisend belang van openbare orde of veiligheid is bedoeld aan te sluiten bij de bevoegdheden van de Burgemeester op grond van de artikelen 175 van de Gemeentewet.

Artikel 6.2 Wabo luidt als volgt: In gevallen waarin het onverwijld in werking treden van een beschikking als bedoeld in artikel 6.1 naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is, kan het in afwijking van dat artikel bepalen dat zij terstond na haar bekendmaking in werking treedt.”

Artikel 6: behoeft geen nadere toelichting

Artikel 7: behoeft geen nadere toelichting

Artikel 8: Bijzondere voorschriften

De voorschriften moeten concreet en precies worden uitgewerkt, bijvoorbeeld naar locatie, boomsoort of grootte. Uit de rechtspraak naar aanleiding van de herplantplicht blijkt dat beleidsmatige uitwerking van aard en omvang van de herplantplicht noodzakelijk is.

Artikel 9: Herplant-/instandhoudingsplicht

Herplantvoorschriften moeten concreet en eenduidig zijn en mogen zeer gedetailleerd soort, locatie en plantwijze voorschrijven mits dit in het gangbare beleid past. De wijze waarop de zelfstandige herplant- en instandhoudingsplicht wordt uitgevoerd, vraagt dus om beleidsmatige uitwerking. Deze uitwerking kan deel uitmaken van een breder opgezet handhavingsbeleid. Factoren die daarbij een rol spelen, zijn de ernst van de overtreding, de mate van (on)verantwoordelijkheid die aan de overtreder kan worden toegekend en de feitelijke mogelijkheden tot uitvoering van een herplant. Onder het handhavingsbeleid vallen ook de richtlijnen voor het effectief uitvoeren van de strafvervolgning door politie en daartoe aangestelde opsporingsambtenaren, zoals bedoeld in artikel 14 van de bomenverordening.

Artikel 10: behoeft geen nadere toelichting

Artikel 11: Afstand van de erfgrenslijn

De leden 1 en 2 van artikel 42 Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek geven het verwijderingsrecht voor bomen binnen twee meter en heesters en hagen binnen een halve meter van de erfgrenslijn. Met in artikel 5:42 lid 2 toegevoegd: "tenzij ingevolge een verordening of een plaatselijke gewoonte een kleinere afstand is toegelaten". Daarom is in deze verordening dit artikel toegevoegd dat de erfgrensafstand aanzienlijk verkleind. Met "nihil" voor heggen, coniferen en heesters is bedoeld deze natuurlijke wijze van erfbegrenzing te beschermen en tot de normale standaard te maken. Vele bomen en heesters zullen door deze afstandsverkleining beter beschermd, misschien wel gespaard worden. De juridische mogelijkheden voor burenruzies zijn hiermee enigszins verminderd.

Artikel 12: Bestrijding van boomziekten

Dit artikel is bedoeld om besmettelijke boomziekten zoals de iepziekte adequaat te kunnen bestrijden. Belangrijk is dat verspreiding van potentieel broedhout en de besmetting wordt voorkomen.

In het derde lid is een bijzondere bestuursdwang bevoegdheid in aanvulling op de algemene gemeentelijke bestuursdwang bevoegdheid opgenomen, vanwege de ernst van de zaak en noodzaak snel te kunnen handelen, met name voor de vakafdeling van de gemeente.

Artikel 13: behoeft geen nadere toelichting

Artikel 14: behoeft geen nadere toelichting

Artikel 15: Strafbepaling

De op grond van dit artikel ingestelde strafvervolging laat onverlet de mogelijkheid van het instellen door Burgemeester en Wethouders van een privaatrechtelijke vordering tot schadevergoeding wegens schade aan bomen of houtopstand.

Ratio: De strafmaatbepalingen zijn de basis voor aangifte bij de politie en eventuele strafvervolging door justitie. De bepalingen zijn overeenkomstig de grenzen van de Gemeentewet vastgesteld. Soms kan de rechter overgaan tot bijzondere maatregelen, zoals publicatie van een vonnis of voordeel toekenning (d.w.z. dat justitie afziet van strafvervolging indien verdachte de schade vergoedt).

Samenloop: Ook een samengaan met andere delicten (vernietiging van eigendom, belediging van personen, enz.) is vaak aanleiding om een illegale kap of beschadiging door justitie aan te laten pakken.

De op grond van dit artikel ingestelde strafvervolging laat onverlet de mogelijkheid tot het instellen door Burgemeester en Wethouders van een privaatrechtelijke vordering tot schadevergoeding wegens schade aan publieke bomen of houtopstanden.

Schadevergoeding: De ingestelde strafvervolging staat het instellen van een privaatrechtelijke schadevordering als gevolg van waardevermindering of verlies van de boom niet in de weg. Wel blijken rechters en officieren in de praktijk terughoudend in het tweemaal juridisch aanpakken van hetzelfde feit.

Artikel 16: behoeft geen nadere toelichting

Artikel 17: behoeft geen nadere toelichting

Artikel 18: behoeft geen nadere toelichting