

ingediend op **1157** (2021-2022) – Nr. 1
23 februari 2022 (2021-2022)

Voorstel van resolutie

van Mieke Schauvliege, Staf Aerts, Tine Van den Brande,
Chris Steenwegen, Johan Danen en Elisabeth Meuleman

over de bescherming van bomen
buiten bosverband op openbaar domein

TOELICHTING

1. Inleiding

Vlaanderen wil meer bomen. Tegelijkertijd worden er zo goed als dagelijks bomen gekapt. Een heel arsenaal aan wetgeving beschermt bomen in Vlaanderen, maar de complexiteit en de vele vrijstellingen staan de effectiviteit ervan in de weg.

De Vlaamse wetgeving maakt een onderscheid tussen bomen in en bomen buiten bosverband. Op bomen in bosverband spelen de regels van het Bosdecreet van 13 juni 1990. De juridische definitie van een bos staat beschreven in artikel 3 van dat decreet.

Het voorstel van resolutie over de bescherming van de ruimtelijk bedreigde bossen, dat Mieke Schauvliege, Johan Danen en Chris Steenwegen op 14 oktober 2020 hebben ingediend (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 489/1), biedt oplossingssporen om bossen beter te beschermen, zeker in de stedelijke context, waar veel bossen nog vogelvrij verklaard zijn.

Dit voorstel van resolutie handelt over bomen buiten bosverband op openbaar domein in de ruimtelijke bestemmingen woon- en industriegebied en daarmee vergelijkbare bestemmingen. Het gaat onder meer om solitaire bomen, bomenrijen, dreefbomen, monumentale bomen enzovoort, met andere woorden om bomen die niet onder artikel 3 van het Bosdecreet vallen.

Bomen in de bebouwde context worden vaak aan hun lot overgelaten:

- de vergunningsplicht die wordt opgelegd in het Natuurdecreet van 21 oktober 1997, speelt niet in de ruimtelijke bestemmingen woon- en industriegebied. Bijgevolg is de omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen, de vroegere natuurvergunning, niet van toepassing op het kappen van bomen in die bestemmingen;
- de vergunningsplicht die wordt opgelegd door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (VCRO), namelijk de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, geldt voor bomen buiten bosverband die op 1 meter boven het maaiveld minstens een stamomtrek van 1 meter hebben: dat zijn bomen waarvan de stam een diameter van ongeveer 32 cm heeft. 'Slankere' bomen vallen daar niet onder. Lokale besturen kunnen die regel sinds begin 2016 niet meer verstrengen. Sinds eind 2016 zijn bomen op openbaar domein vrijgesteld van de vergunningsplicht op voorwaarde dat er het volgende plantseizoen in de onmiddellijke omgeving nieuwe bomen aangeplant worden.

Bomen op openbaar domein zijn de voorbije zittingsperiode bijgevolg vogelvrij verklaard, zeker in de ruimtelijke bestemmingen woon- of industriegebied.

Daardoor worden bomen te vaak ondoordacht gekapt. Dat werd recent ook aangekaart door een aantal hoogleraren in de pers: "Het gemak waarmee oude(re) bomen en dreven in Vlaanderen worden afgeschreven, vraagt om kritisch tegen het licht gehouden te worden."¹

Het doel van dit voorstel van resolutie is concrete oplossingsspooren aan te reiken voor de bescherming van bomen op openbaar domein.

Belangrijke elementen zijn het regelgevende kader, het gebrek aan aandacht in de beleidsambities voor het behoud van bomen, het gebrek aan visie rond duurzaam boombeheer, het gebrek aan een duidelijk richtlijnenkader bij de

¹ De Standaard, 21 juni 2021; geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20210620_97629499.

vergunningverlening en het gebrek aan een performante handhaving (van de voorwaarden in vergunningen en de uitzonderingsbepalingen).

2. Het belang van bomen voor mens en maatschappij

Straat- en laanbomen en park- en pleinbomen vormen de ruggengraat van het openbaar groen en zijn de meest duurzame groene elementen van de openbare ruimte.² Ze dragen in sterke mate bij aan het karakter van plekken, routes en landschappen. Ze hebben een belangrijke cultuurhistorische, esthetische en ecologische functie én een grote economische waarde. Bomen hebben een gunstig effect op de leefbaarheid van de stad én de gemoedstoestand van burgers.

Hieronder staat een toelichting bij een reeks belangrijke ecosysteemdiensten die bomen ter beschikking stellen.

2.1. Bomen vangen fijnstof en zuiveren de lucht

Vlaanderen is koploper in West-Europa op het vlak van de uitstoot van stikstofoxiden, koolmonoxide, ozon en fijn- en ultrafijnstof. Elke Vlaming verliest ongeveer één gezond levensjaar door luchtverontreiniging. Op dagen met hogere luchtverontreiniging vallen meer mensen uit op het werk door mentale problemen zoals depressie of burn-out. Inspanningen om de uitstoot van schadelijke stoffen terug te dringen zijn in het belang van mens en natuur.³

Een boom kan via de kruin de luchtkwaliteit gevoelig verbeteren. Bomen hebben voor een relatief klein volume een grote bladoppervlakte, veel twijgen en harige of ruwe structuren. Als een blad door de regen wordt schoongespoeld, dan kan het opnieuw dienst doen als filter. Naast de depositie van fijnstof worden ook schadelijke gassen opgenomen, onder meer ozon, stikstofoxiden, ammoniak, zwaveldioxide en vluchtige organische stoffen (paks en dioxines).⁴

Fijnstof in de lucht kan afkomstig zijn van zowel verafgelegen als lokale bronnen. Bomen nemen beide op, waarbij de hoeveelheid fijnstof die uit de lucht gefilterd wordt, afhangt van de boomsoort. Door de filterende werking van bomen kan de achtergrondconcentratie fijnstof met 0,5 tot 1 procent dalen. Bij lokale bronnen loopt de daling van de concentratie fijnstof in de lucht op tot 15 à 20 procent.

Het hoeft geen betoog dat de terugverdieneffecten van de investering in luchtkwaliteit aanzienlijk zijn. Naast een besparing op het budget van volksgezondheid die jaarlijks in de tientallen miljoenen loopt, worden ook Europese sancties vermeden voor het overschrijden van de Europese normen voor fijnstof.

2.2. Bomen creëren een microklimaat en temperen temperatuurextremen

Het klimaat in steden en bebouwd gebied verschilt van het klimaat in het omliggende landelijke gebied. Als gevolg daarvan zijn steden wereldwijd gemiddeld 1 tot 4 °C warmer dan de omgeving eromheen.⁵ Tijdens zomerse hittegolven – er wordt verwacht dat die door de klimaatverandering steeds vaker zullen voorkomen – kan dat temperatuurverschil tussen de stad en de landelijke omgeving nog verder oplopen.

Dat fenomeen wordt omschreven als het Urban Heat Island (UHI) of hitte-eilandeffect. De hittestress die eruit volgt, kan leiden tot een toename van

² Boom redder levens: https://bosrevue.bosplus.be/l/library/download/urn:uuid:1a4dc0a5-8251-4e9d-bfa5-55e107e1f023/bosrevue_34_bomen_op_je_gezondheid.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf.

³ <https://www.bosforum.be/bos-voor-gezondheid/>

⁴ Technisch Vademecum Bomen.

⁵ <https://www.openbaargroen.be/nieuws/hoe-zetten-we-groen-praktisch-om-het-stedelijke-hitte-eilandeffect-te-verminderen>

gezondheidsproblemen voor de mens zoals uitdroging, vermoeidheid, concentratie- en ademhalingsproblemen, slaapproblemen en allergieën. Oudere en zieke mensen hebben een hoger overlijdensrisico.

Door het bladerdek van bomen ontstaat schaduw, waardoor de opwarming van het landoppervlak en gebouwen via directe zonnestraling vermeden wordt. Datzelfde bladerdek vangt ook warmte op: energie uit zonnestraling wordt gebruikt bij het verdampingsproces van water in de bladeren. Daardoor koelen zowel de bladeren als de onmiddellijke omgeving af.

Bomen zorgen dus voor verkoeling in de bebouwde omgeving.

2.3. Bomen bufferen regenwater en leggen de bodem vast

Door de sterke verdamping in bomen kan wateroverlast lokaal verminderd of zelfs vermeden worden. Groepen of rijen bomen zoals wilgen, elzen en populieren kunnen zeer veel water uit de grond pompen en helpen bij de drainage van drassige gronden.⁶

Bij hevige regenbuien – ook daarvan wordt verwacht dat de frequentie zal toenemen door de klimaatopwarming – zal een deel van het water worden geborgen in de bomen. Via de stam kan dat water vervolgens infiltreren in de bodem, samen met het overtollige water vanuit de omgeving.

De erosieproblematiek in Vlaanderen is aanzienlijk.⁷ Vlaamse waterlopen en wachtbekkens krijgen hoge sedimentlasten te verwerken, waardoor het risico op overstromingen toeneemt. Met de wortels leggen bomen de bodem vast, waardoor beplantingen met bomen een belangrijke rol kunnen spelen in het bestrijden van erosie. Ook langs sloten en beken verstevigen ze in grote mate de oevers. Het feit dat regendruppels niet rechtstreeks op de bodem vallen, maar onderschept worden door de boomkroon, heeft eveneens een gunstig effect op de erosieproblematiek. Door het nadruppelen wordt waterafvoer meer gespreid in de tijd en verdampt een gedeelte van het regenwater nog voor het op de bodem terechtkomt.

2.4. Bomen zorgen voor de opslag van CO₂ en produceren zuurstof, hout en voedsel

Bomen leggen CO₂ vast in hun hout. Op lokaal niveau zijn de door bomen opgeslagen percentages van de CO₂-uitstoot maar miniem, maar globaal spelen bomen wel degelijk een rol als CO₂-opslagplaats. Het gebruik van hout is bovendien CO₂-neutraal.

Een boom met een stamdiameter van 40 cm stockeert ongeveer 1500 kg CO₂ en neemt jaarlijks circa 22 kg CO₂ op. Een boom van 4 cm diameter stockeert ongeveer 7 kg en neemt 1 kg CO₂ op per jaar.⁸

Er is ook een toenemende interesse bij de bevolking naar het potentieel van bomen om voedsel te produceren. De initiatieven rond voedselbossen en andere agro-ecologische systemen met bomen 'boomt'.

2.5. Bomen bieden een unieke biotoop, en zorgen voor voedsel en beschutting voor fauna en flora

Elke boom heeft een intrinsieke natuurwaarde, gewoon door zijn bestaan. Daarnaast bieden bomen ook een unieke biotoop voor flora en fauna, wat zeker in

⁶ Technisch Vademecum Bomen.

⁷ <https://www.dov.vlaanderen.be/page/bodemerosie>

⁸ https://www.standaard.be/cnt/dmf20210620_97629499

een stedelijke omgeving uitermate belangrijk is. Vooral oude en dikke bomen hebben vaak een hoge natuurwaarde.

2.6. Bomen zorgen voor een weldadig effect op de mentale gezondheid

De nabijheid van groene ruimte heeft een weldadig effect op de mentale gezondheid. Werknemers die vanuit hun kantoor uitkijken op een groene omgeving, zijn bijvoorbeeld enthousiaster over hun job, vertonen meer arbeidslust en hebben minder ziekteverzuim. Patiënten met uitzicht op bomen herstellen sneller.

Uit onderzoek blijkt dat de natuur een mentale vluchtheuvel is met erg weldadige effecten op de hersenen. Er zijn artsen die voor aandoeningen zoals ADHD, depressie en symptomen van burn-out, wandelingen of speelsessies in het bos voorschrijven. Bij wandelingen in het bos wordt een duidelijke afname van de hersenactiviteit gedetecteerd in die zones van het menselijke brein die gelinkt worden aan piekergedrag en stress. Zelfs zeer korte sessies in het bos verbeteren het zelfvertrouwen en het humeur significant. Regelmatig bosbezoek versterkt het immuunsysteem en verlaagt het risico op astma en andere aandoeningen aan de luchtwegen. Studies wijzen ook uit dat wie dicht bij een bos woont, meer beweegt, wat dan weer zorgt voor een vermindering van het risico op hart- en vaatziekten, bepaalde types van diabetes en obesitas. Vooral kinderen halen er ontzettend veel voordeel uit als ze kunnen opgroeien in een groene omgeving.

2.7. Economische troeven van meer bomen

Naast gezondheidswinst biedt een groene omgeving ook sociale winst. Vergroening van verpauperde buurten leidt bijvoorbeeld tot de afname van het aantal geweld-delicten.

De troeven van bomen missen hun effect niet op economisch vlak: de prijs van vastgoed stijgt soms met tientallen procenten als er meer groen in de omgeving komt. Bovendien hangt de aantrekkingskracht van een regio voor economisch toptalent niet alleen van economische factoren, maar ook van een aantrekkelijke leefomgeving af.

Ook in Vlaanderen wordt vastgesteld dat groene ruimte bepalend is voor de kwaliteit van leven. 40 procent van de Vlamingen bezoekt minstens eenmaal per maand een bos- of natuurgebied. Dat recreatieve gebruik genereert een grote economische meerwaarde.

3. Het draagvlak voor meer bomen en bossen is groter dan ooit

De impact van groene ruimte op het welzijn en welbevinden van mensen is bijzonder groot. Dat is een vaststelling waar het beleid niet omheen kan.

In volle coronacrisis werd eens te meer duidelijk hoe groot de behoefte is aan (meer) groen. De Vlaamse natuur- en bosgebieden werden platgelopen, en groene elementen en ruimtes in de onmiddellijke omgeving (stadspark, eigen tuin) bleken minstens even belangrijk.

Burgers hechten in toenemende mate een emotionele waarde aan bomen. Het jaarlijks stijgende aantal meldingen bij Natuurinspectie én de stijgende verontwaardiging bij bomenkap op sociale media en in de pers getuigen daarvan. Een boom krijgt een symboolplaats in het leven van veel mensen en bij belangrijke mijlpalen in hun bestaan worden bomen geplant. Een voorbeeld daarvan is het succes van geboorte-, verjaardags- en huwelijksbomen en -bossen, en ook van de natuurbegraafplaatsen waar de as van de overledene in een boomurne zijn laatste rustplaats vindt.

Bomen zijn met andere woorden zeer belangrijk voor de mens, die er in toenemende mate waarde aan hecht.

4. Huidige regelgeving: overzicht en voorgeschiedenis

4.1. Wet- en regelgeving op het kappen van bomen buiten bosverband

Het kappen van bomen buiten bosverband valt onder de volgende wet- en regelgeving:

- de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, hierna het Vrijstellingsbesluit te noemen. De vergunningsplicht en de vrijstellingen daarop zijn een belangrijke speler in het bebouwde gebied. Verder in dit voorstel van resolutie worden ze meer in detail besproken;
- het decreet van 27 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (het Natuurdecreet) en de uitvoeringsbesluiten erbij. De vergunningsplicht en de verbodsbepalingen die worden opgelegd door het Natuurdecreet, spelen niet in de ruimtelijke bestemming woon- en industriegebied, met uitzondering van de verboden op te wijzigen vegetaties en de kleine landschapselementen (KLE's) én het Natura 2000-netwerk. Ze vallen buiten de scope van dit voorstel van resolutie;
- het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (het Onroerenderfgoeddecreet) en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (het Onroerenderfgoedbesluit). De toelatings- of adviesverplichting die wordt opgelegd door Onroerend Erfgoed, is van toepassing op beschermde onroerende goederen. De toelating wordt verleend via het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed als er ook een vergunning met toepassing van de VCRO of het Natuurdecreet speelt bij het kappen van bomen. In dit voorstel van resolutie wordt daar niet verder op ingegaan.

Het bovenstaande arsenaal aan wetgeving beschermt bomen buiten bosverband tegen ondoordachte kap, aangezien het verschillende vergunningsplichten, verbodsbepalingen, toelatings- of adviesplichten invoert waarbinnen een motivering verplicht is. De complexiteit en de uitgebreide reeks mogelijkheden om vrijstellingen, afwijkingen en ontheffingen te verkrijgen, staat de effectieve bescherming van de bomen buiten bosverband echter in de weg, zeker in de bebouwde context en bij bomen op openbaar domein.

Bovendien kan worden vastgesteld dat de reeks uitzonderingsbepalingen de voorbije zittingsperiode steeds verder uitgebreid werd, wat de bescherming van bomen verder uitholt.

4.2. De evolutie van wet- en regelgeving, de uitzonderingsbepalingen en een tijdslijn

1962: vergunningsplicht bij het kappen van bomen wordt ingevoerd in België

In 1962 trad de Stedenbouwwet (de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw) in België in werking. Artikel 44 van die wet voerde een schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning van het college van burgemeester en schepenen in bij het vellen van alleenstaande hoogstammige bomen binnen de groene ruimten van een bij koninklijk besluit goedgekeurd plan van aanleg, alsook van bomen die in een goed staan waarvoor een verkavelingsvergunning is afgegeven.

Op die regel werden geen uitzonderingsbepalingen (vrijstellingsmogelijkheden) bepaald.

1980-1999: de ruimtelijke ordening wordt een gewestelijke bevoegdheid; de vergunningsplicht wordt beperkt tot zogenaamde dikke bomen en er worden uitzonderingsbepalingen vastgesteld

Met de staatshervormingsoperatie van 1980 werd de bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening en de stedenbouw geregionaliseerd. Het heeft uiteindelijk tot 1999 geduurd voor de Stedenbouwwet van 1962 vervangen werd door het omvattende, nieuwe decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (het decreet Ruimtelijke Ordening).

Artikel 93 van dat decreet nam de stedenbouwkundige vergunningsplicht over voor het vellen van bomen buiten bosverband die op een hoogte van 1 meter boven het maaiveld een stamomtrek van 1 meter hebben, ongeacht de ruimtelijke bestemming.

Voor het eerst verschijnen ook uitzonderingsbepalingen in het uitvoeringsbesluit.

2000: uitbreiding van de vrijstelling van de vergunningsplicht

Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is stelt het vellen van hoogstammige bomen in de volgende situaties vrij van vergunningsplicht:

- a) hoogstammige bomen die aan alle onderstaande vereisten voldoen:
 - ze maken geen deel uit van een bos als vermeld in het Bosdecreet en in de uitvoeringsbesluiten bij dat decreet;
 - ze staan in een woongebied, een industriegebied of een daarmee vergelijkbaar gebied, en niet in een woonparkgebied of een daarmee vergelijkbaar gebied;
 - ze staan op huiskavels van een vergunde woning of een vergund bedrijfsgebouw, maar niet op de grens met het openbaar domein;
 - ze staan binnen een straal van maximaal 15 meter rondom de vergunde woning of het bedrijfsgebouw;
- b) alleenstaande hoogstammige bomen of enkele bomen in lijnverband die een acuut gevaar vormen, op voorwaarde dat een voorafgaande schriftelijke instemming van het Bosbeheer werd verleend;
- c) hoogstammige bomen op terreinen waarvoor de bevoegde overheid of de bevoegde administratie of administraties een beheersplan of een beheersvisie hebben goedgekeurd op basis van de milieu- en natuurwetgeving, voor zover het vellen van de hoogstammige bomen als activiteit in dat beheersplan of die beheersvisie is opgenomen.

2010: verdere uitbreiding van de vrijstelling van de vergunningsplicht

De bepalingen werden overgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (het Vrijstellingsbesluit), dat nu nog van kracht is. De vrijstelling voor hoogstammige bomen, vermeld in punt a) hierboven, werd toen ook verruimd: het agrarische gebied werd toegevoegd aan de zones waar het kappen van bomen buiten bosverband op de huiskavel binnen een straal van 15 meter rondom de vergunde woning of het bedrijfsgebouw vrijgesteld is.

2016: kakofonie aan vrijstellingen van de vergunningsplicht

In 2016 worden de vrijstellingsmogelijkheden nog eens verruimd tot de op dit moment geldende vrijstellingsbepalingen van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen bij het vellen van bomen (artikel 6.1 van het Vrijstellingsbesluit). In het najaar van 2016 werden de volgende wijzigingen doorgevoerd: de vrijstelling op de huiskavel werd genuanceerd in die zin dat de bomen

niet op openbaar domein mogen staan. Bij de vrijstelling wegens acuut gevaar werd de beslissing overgedragen van het Agentschap voor Natuur en Bos naar de burgemeester. Bovendien werden de vrijstellingsmogelijkheden ook gevoelig uitgebreid door de toevoeging van punt 4° tot en met 7° aan artikel 6.1 van het Vrijstellingsbesluit:

“Art. 6.1. Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor:

- 1° het vellen van hoogstammige bomen, op voorwaarde dat aan al de volgende vereisten voldaan is:
 - a) ze maken geen deel uit van een bos;
 - b) ze liggen in een woongebied in de ruime zin, in een agrarisch gebied in de ruime zin of in een industriegebied in de ruime zin, en niet in een woon-parkgebied;
 - c) ze liggen binnen een straal van maximaal 15 meter rondom de vergunde woning, de vergunde landbouwbedrijfswoning of landbouwbedrijfsgebouwen of de vergunde bedrijfswoning of bedrijfsgebouwen;
 - d) ze liggen niet op openbaar domein;
- 2° het vellen van alleenstaande hoogstammige bomen of van enkele bomen in lijnverband omwille van acuut gevaar en na voorafgaande schriftelijke instemming van de burgemeester;
- 3° het vellen van hoogstammige bomen, gelegen op terreinen waarvoor een door de bevoegde overheid of bevoegde administratie(s) goedgekeurd beheersplan of beheersvisie bestaat op basis van de milieu- en natuurwetgeving, als het vellen van de hoogstammige bomen als activiteit in dat beheersplan of beheersvisie is opgenomen.
- 4° het vellen van hoogstammige bomen die deel uitmaken van systemen voor grondgebruik waarbij de teelt van bomen wordt gecombineerd met landbouw op dezelfde grond, toegepast op een perceel landbouwgrond als vermeld in artikel 2, 12°, van het decreet van 22 december 2006 houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid⁹ en waarvan de aanmelding via de verzamelaanvraag en het aanplanten van de bomen is gedaan na 1 juni 2012;
- 5° het vellen van hoogstammige bomen die geen deel uitmaken van een bos, door of op verzoek van de leidingbeheerder:
 - a) in de beschermde of voorbehouden zone aan weerszijden van bestaande ondergrondse vervoersinstallaties voor gas of vloeistof;
 - b) in de veiligheidsstrook van 25 meter aan weerszijden van bestaande bovengrondse hoogspanningslijnen;
 - c) in de veiligheidsstrook van vijf meter aan weerszijden van bestaande ondergrondse hoogspanningslijnen;
- 6° het vellen van hoogstammige bomen die geen deel uitmaken van een bos, door of op verzoek van de spoorwegbeheerder, in toepassing van artikel 2 en 4 van de wet van 15 april 1843 op de politie der spoorwegen, als aan een van volgende voorwaarden is voldaan:
 - a) de hoogstammige bomen zijn gelegen binnen een ruimte van twintig meter van de vrije rand van de bestaande spoorweg;
 - b) de hoogstammige bomen zijn hoger dan de afstand tussen de voet van de boom en de vrije rand van de bestaande spoorweg;
- 7° het vellen van hoogstammige bomen die geen deel uitmaken van een bos, op openbaar domein, mits in de onmiddellijke omgeving in het eerstvolgende plantseizoen een heraanplanting gebeurt.”

De toevoeging van punt 7° is van groot belang in het kader van dit voorstel van resolutie, aangezien het alle bomen op openbaar domein vrijstelt van

⁹ Het gaat om de zogenaamde agroforestrysystemen.

de stedenbouwkundige omgevingsvergunning, op voorwaarde weliswaar dat er nieuwe bomen in de onmiddellijke omgeving worden aangeplant.

2016: de lokale besturen kunnen de vergunningsplicht niet langer verstrengen

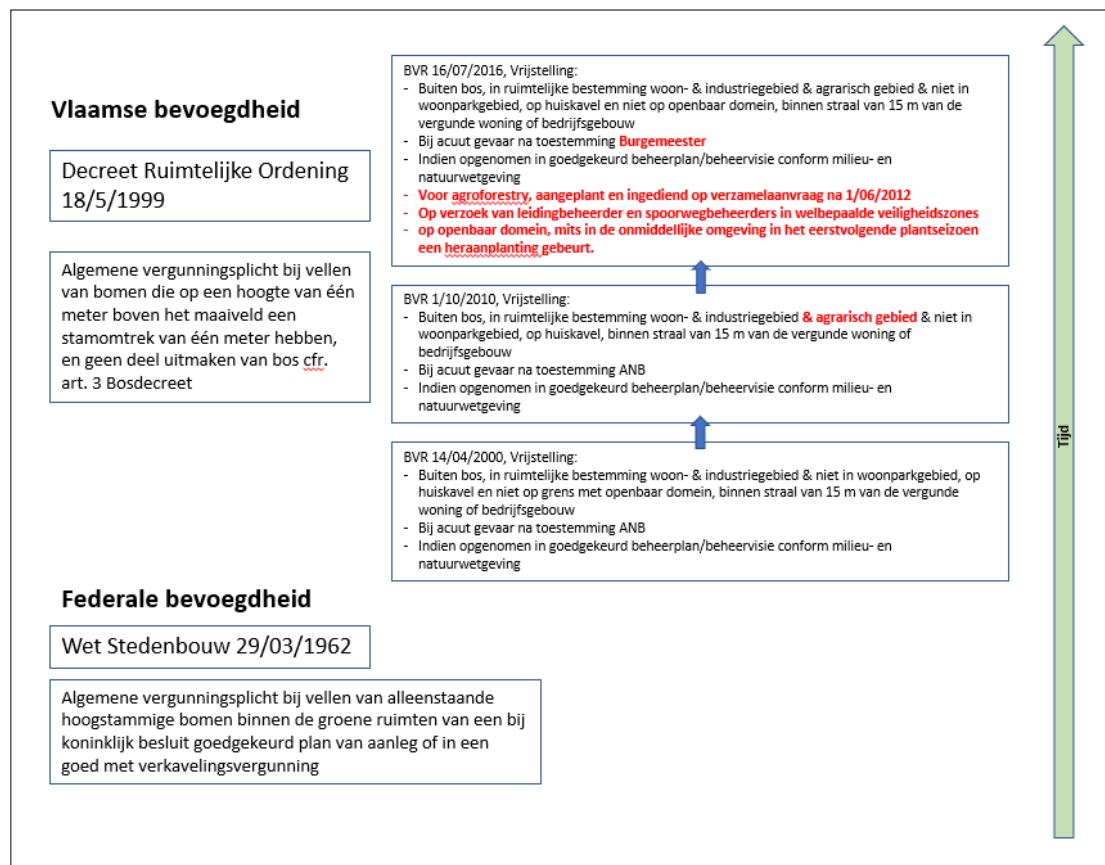
Door de toepassing van het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie werd het begin 2016 voor de provinciale en lokale besturen niet langer mogelijk om de algemene Vlaamse vergunningsplicht aan te vullen met een provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, doordat artikel 4.2.5, 1°, van de VCRO werd opgeheven:

"Art. 4.2.5. Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen:
1° ...;
2° voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht invoeren;
3° voor vrijgestelde handelingen een meldingsplicht invoeren.

Provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de vergunningsplicht niet vervangen door een meldingsplicht. Zij kunnen vergunnings- of meldingsplichtige handelingen niet vrijstellen van de vergunnings- of meldingsplicht."

Daardoor kan een bestuur niet langer de stedenbouwkundige omgevingsvergunningsplicht via een stedenbouwkundige verordening verstrengen, bijvoorbeeld door een kleinere stamdiameter vast te stellen voor de vergunningsplicht in de gemeente, en het kan evenmin een vergunnings- of meldingsplicht invoeren voor niet-vergunningsplichtige handelingen. De bestaande verordeningen blijven bestaan tot ze gewijzigd worden.

Tijdslijn



5. Beleidsplannen en ambities met betrekking tot bomen

In de beleidsplannen en -ambities ligt de focus vandaag hoofdzakelijk op bosuitbreiding.

Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1) erkent de behoefte aan meer groen en plant 10.000 hectare effectieve bosuitbreiding tegen 2030, waarvan 4000 hectare tijdens de huidige regeerperiode gerealiseerd moet zijn. Er worden kosten noch moeite gespaard om die doelstellingen te halen: er werd een bosalliantie opgericht en een bosintendant aangewezen, er worden boscongressen georganiseerd, en de inhoudelijke en de financiële ondersteuning voor bebossing worden gevoelig opgetrokken.

Behalve de 1 miljoen bomen die in de provincie Vlaams-Brabant geplant zullen worden (zowel in als buiten bosverband) ter versterking van het Vlaamse en groene karakter van de rand rond Brussel, komen specifieke doelstellingen voor bomen buiten bosverband (solitaire bomen, bomen in rijverband enzovoort) niet aan bod in het regeerakkoord.

Via het Lokaal Energie- en Klimaatpact van 4 juni 2021 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse steden en gemeenten slaan lokale besturen en Vlaanderen de handen in elkaar om samen de nodige transitie in het energie- en klimaatbeleid waar te maken. De eerste werf van het pact, 'Laten we een boom opzetten (vergroening)', streeft één extra boom per Vlaming na tegen 2030. Dat betekent 6,6 miljoen extra bomen in de periode 2021-2030. Concreet kunnen de gemeenten die het pact ondertekenen, investeringssteun ontvangen voor het planten van bomen op publiek domein én op privaat domein (door particulieren, verenigingen, kmo's).

In de periode 2019-2024 wordt het engagement om meer bomen te planten alvast geconcretiseerd in het Bomencharter. Dat is een burgerinitiatief in nauwe samenwerking met het Centrum voor Botanische Verrijking en met ondersteuning van het middenveld, minister Bart Somers en minister Zuhal Demir.

Het streefdoel van het charter is 1.714.868 extra bomen, waarvan er eind september 2021 al 566.949 zijn geplant. Omdat het zowel over bosaanplanting als het planten van solitaire bomen kan gaan, zijn dubbeltellingen met de bosteller niet uit te sluiten. 174 lokale besturen hebben het Bomencharter ondertekend. Daarmee gaan ze het engagement aan om meer samenwerking, kennisdeling en geïntegreerde communicatie op lokaal en bovenlokaal niveau met betrekking tot het thema 'planten van bomen' te bewerkstelligen. Iedereen behoudt evenwel steeds de volledige vrijheid om een concrete invulling te geven aan het geformuleerde engagement.

De ambities zijn mooi, maar in die plannen is geen aandacht voor bomenbehoud. Toch is dat het absolute uitgangspunt om meer bomen in Vlaanderen te realiseren.

6. Knelpunten voor de bescherming van bomen buiten bosverband

6.1. Bomenbehoud: in Vlaanderen worden dagelijks bomen gekapt

De ambitie om in Vlaanderen meer bossen en bomen te planten was nooit groter dan vandaag. Er worden kosten noch moeite gespaard om de ambitieuze doelstellingen te realiseren.

Tegelijkertijd wordt er voorbijgegaan aan het feit dat wat er al is, absoluut beschermd moet worden. Het behoud van bestaande bomen die oud mogen worden, op een eeuwigdurende standplaats, moet bij die ambities absoluut het uitgangspunt zijn. Anders wordt het dweilen met de kraan open.

En net daar wringt het schoentje: bijna dagelijks worden bomen (en bossen) gekapt: ze staan bouwprojecten in de weg, ze zorgen voor schaduw op zonnepanelen of ze verliezen bladeren en vruchten die op de stoep en in zwembaden (van burens) terechtkomen. Kortom: ze zorgen voor overlast, dus moeten ze weg.

6.2. Het is niet duidelijk hoeveel en waar er gekapt wordt

Er is geen overzicht van de plaatsen waar solitaire bomen of bomen in dreefverband staan, of wat de conditie van die bomen is. En door de waaier aan vrijstellingsvoorwaarden voor de vergunningsplicht voor het kappen van bomen is er ook geen zicht op hoeveel bomen er gekapt worden en of de heraanplantingsplicht gerespecteerd wordt.

Bomen die gekapt worden met een omgevingsvergunning

Uit het antwoord op *Schriftelijke vraag* Vl.Parl. 2020-21, nr. 1053 van Mieke Schauvliege blijkt dat tussen de opstart van het digitale omgevingsloket op 1 januari 2018 en 6 juni 2021 15.208 stedenbouwkundige omgevingsdossiers werden ingediend waarin de kap van een of meer bomen (buiten bosverband) aan bod komt.

9962 van die dossiers werden in diezelfde periode vergund. Dat komt neer op zeven dossiers per dag waarin de kap van een of meer bomen werd vergund. Er is geen overzicht van het aantal bomen dat gekapt wordt met een omgevingsvergunning.

Ook als er wel een omgevingsvergunning nodig is voor het kappen van bomen op openbaar domein, is het niet duidelijk of een heraanplantingsplicht in de stedenbouwkundige voorwaarden van de vergunning is opgenomen. Of de heraanplanting ook effectief uitgevoerd wordt na de kap, is onbekend. Er zijn geen cijfers over handhaving beschikbaar.

Bomen die gekapt worden met vrijstelling van de vergunningsplicht

Bomen op openbaar domein zijn vrijgesteld van de kapvergunning. De voorwaarde is dat er het eerstvolgende plantseizoen in de onmiddellijke omgeving nieuwe bomen worden geplant. Er bestaat geen boekhouding waarmee het aantal bomen dat gekapt wordt via die vrijstelling, wordt bijgehouden. Er is evenmin een systematische controle op de heraanplanting.

6.3. Lokale besturen kunnen de gewestelijk regels niet (meer) verstrengen

Met het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening werd in Vlaanderen een vergunningsplicht ingevoerd voor bomen vanaf een stamomtrek van 1 meter op 1 meter boven het maaiveld. Slankere bomen, die ook zeer waardevol kunnen zijn, vallen niet onder de vergunningsplicht in de bestemmingen woon- en industriegebied.

Gemeenten konden tot 2016 via een stedenbouwkundige verordening de vergunningsplicht op hun grondgebied strenger maken. Zo konden ze een stedenbouwkundige omgevingsvergunning invoeren vanaf een kleinere stamomtrek en via die weg ook een aantal vrijstellingen, zoals de vrijstelling op de huiskavel, beperken.

Die mogelijkheid voor de gemeenten werd begin 2016 opgeheven. Bestaande strengere verordeningen kunnen blijven bestaan tot ze gewijzigd worden. Gemeenten ervaren daar nu al problemen mee, bijvoorbeeld bij een fusie als de gefuseerde gemeenten verschillende of helemaal geen verordeningen hebben. Ze kunnen hun strengere beleid daardoor niet verder door- of invoeren en zien ook slankere bomen sneuvelen.

6.4. De vrijstellingen zijn te vrij, er ontbreekt een richtkader bij de vergunningverlening en de regels kunnen moeilijk gehandhaafd worden

Het kappen van bomen zou veeleer de uitzondering dan de regel mogen zijn, zeker op openbaar domein. Waar noodgedwongen overgegaan moet worden tot kap, moet dat weloverwogen gebeuren.

Het is niet duidelijk of die overweging gebeurt. De vrijstellingen van de stedenbouwkundige omgevingsvergunningsplicht die de voorbije zittingsperiode werden ingevoerd, werden immers niet gekoppeld aan een motivering in een bomenbeheerplan of een duurzame visie op het bomenbehoud en -beheer. Daardoor kunnen bomen op openbaar domein, in de buurt van spoorwegen en nutsleidingen zonder veel moeite of grondige motivering worden gekapt.

Daarnaast ontbreekt een duidelijk richtkader voor de behandeling en motivering van stedenbouwkundige omgevingsvergunningsaanvragen waarin de kap van bomen aan bod komt.

Bovendien is de handhaving ondermaats, zeker in het bebouwde gebied. In de ruimtelijke bestemmingen woon- en industriegebied is het Natuurdecreet niet van toepassing op het kappen van bomen, waardoor de natuurinspectie niet kan ingrijpen. De vrijstelling van de stedenbouwkundige omgevingsvergunning voor bomen op openbaar domein geldt onder de voorwaarde dat er het eerstvolgende plantseizoen in de nabije omgeving nieuwe bomen geplant worden, maar ook die voorwaarde kan niet gecontroleerd worden. Bovendien is het noch op Vlaams, noch op lokaal niveau duidelijk of de voorwaarde in de stedenbouwkundige omgevingsvergunning, namelijk het aanplanten van nieuwe bomen om de gekapte te vervangen, in die gevallen waar wél een stedenbouwkundige omgevingsvergunning nodig is bij het kappen van bomen, gehandhaafd wordt. Er zijn daarover in elk geval geen cijfers beschikbaar.

7. Oplossingssporen

7.1. Uitzonderingsbepalingen vernauwen en koppelen aan een motivering in bomenbeheerplan

De uitzonderingsbepalingen van de stedenbouwkundige omgevingsvergunningsplicht zijn ruim, te ruim. Bomen op openbaar domein in de bebouwde context, bomen naast spoorwegen en bomen in de veiligheidszones van vervoersinstallaties van gas en vloeistoffen en van hoogspanningslijnen kunnen vaak zonder enige motivering worden gekapt.

Om effectief te komen tot bomenbehoud en – alleen als dat echt nodig is – tot een weloverwogen en doordachte kap (met vervanging) van bomen, is een inventaris van de bomen een eerste stap. Vervolgens is de ontwikkeling van een totaalvisie op het bomenbestand in relatie tot de omgeving noodzakelijk. Een bomenbeheerplan biedt daar een antwoord op: het is de motor van het duurzame beheer van bomen.

Duurzaam bomenbeheer is gericht op de instandhouding van de (gewenste) bomen op een zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau en gaat uit van het behoud van standplaatskwaliteit. Het baseert zich op een evenwicht tussen de eigenheid van de bomen, de gedetecteerde maatschappelijke behoefte en de draagkracht van het groen. De duurzaamheid van bomen wordt versterkt door de aanleg, de eventuele heraanleg en het beheer af te stemmen op de biotische en abiotische randvoorwaarden die het terrein en de omgeving stellen. Het uitgangspunt daarbij is continuïteit in het (natuurgericht en klimaatbestendig) beheer. Die continuïteit wordt verkregen door een geleidelijke verjonging van het bomenbestand. Dat kan door een gevarieerde leeftijdsopbouw na te streven: een goede leeftijdsverdeling is immers belangrijk voor het bomenbestand. Dat is ook een van de aspecten die

aangekaart werden in de open brief van de hoogleraren over de bescherming van waardevolle bomen in dreven.

In het gecoördineerde antwoord op de *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 653 en 1228 van Mieke Schauvliege aan minister Matthias Diependaele en minister Zuhal Demir over het beheer van dreven benadrukken beide ministers dat het ondoordacht kappen zonder visie op het herstel en de toekomst van een dreef niet kan in Vlaanderen en dat een beheerplan een belangrijk instrument is om alle mogelijke opties te onderzoeken en een beslissing op maat te nemen.

De opmaak van een bomenbeheerplan na een voorafgaande inventarisatie in overleg met alle betrokkenen is dus een noodzaak. Al te vaak worden bomen langs straten onherstelbaar beschadigd door wegwerkzaamheden, het trekken van leidingen enzovoort, of worden dreven met oude bomen in één beweging verjongd. Om dat te vermijden is het belangrijk dat alle betrokkenen meewerken.

Met uitzondering van de vrijstelling op de huiskavel, de vrijstelling bij acuut gevaar en de vrijstelling bij agroforestrysystemen stellen de indieners van dit voorstel van resolutie dus voor om de vrijstellingsbepalingen te koppelen aan de opmaak van een bomenbeheerplan. Dat bomen in welbepaalde situaties gekapt moeten worden, is aanvaardbaar, maar die kap moet weloverwogen gebeuren, in overeenstemming met het beheer en de afspraken in het bomenbeheerplan.

Dit voorstel van resolutie houdt in dat de openbare besturen, nuts- en spoorwegbeheerders hun bomenbeheer vastleggen in een verplicht op te maken bomenbeheerplan. Samen met een duidelijk richtkader kan in het beheerplan bepaald worden waar en in welke situaties bomen zonder vergunning gekapt mogen worden en nieuwe bomen als compensatie aangeplant moeten worden.

7.2. Strikt afwegingskader bij stedenbouwkundige omgevingsvergunningen voor het kappen van bomen

In de situaties die onder de stedenbouwkundige omgevingsvergunningsplicht vallen, moet een strikt afwegingskader gehanteerd worden voor het kappen van bomen. Er moet duidelijk gemaakt worden in welke specifieke gevallen er absoluut niet gekapt kan worden en waar het eventueel wel kan, geruggensteund door een methodiek van waardebepaling van bomen. Het bomenbeheerplan en de voorafgaande inventarisatie helpen daarbij.

De indieners van dit voorstel van resolutie zijn van mening dat het zinvol is om in dat kader de boomwaardecalculator van de Vereniging Voor Openbaar Groen (VVOG) als uitgangspunt te nemen, weliswaar geactualiseerd op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten op het vlak van de ecosysteemdiensten die bomen leveren.

7.3. Geef lokale besturen de mogelijkheid om de vergunningsplicht opnieuw te verstrengen

De algemene stedenbouwkundige vergunningsplicht bij het kappen van bomen met een stamomtrek van 1 meter of meer, beschermt de slankere bomen niet.

De regel kan enerzijds aangepast worden zodat die ook op een kleinere stamomtrek van toepassing is. Anderzijds zou aan de lokale besturen opnieuw de mogelijkheid gegeven kunnen worden om de vergunningsplicht aan te vullen via stedenbouwkundige verordening (het opheffen artikel 4.2.5, 1°, van de VCRO). Zo kunnen ze desgewenst een strenger beleid voeren en bepalen dat voor het kappen van slankere bomen op hun grondgebied opnieuw een stedenbouwkundige omgevingsvergunning nodig is.

7.4. Performante handhaving

Handhaving is het sluitstuk van beleid. Het gebrek aan een performante handhaving zet de poort open voor misbruik.

Er moet ingezet worden op een performante handhaving, waarbij aandacht geschonken wordt aan de heraanplantingsvoorwaarde bij het kappen van bomen (zowel voor de vrijgestelde bomen op openbaar domein als voor de vergunde kappingen) en aan de problematiek van de illegaal gekapte bomen.

Mieke SCHAUVLIEGE
Staf AERTS
Tine VAN DEN BRANDE
Chris STEENWEGEN
Johan DANEN
Elisabeth MEULEMAN

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° het belang van bomen in een bebouwde context;
 - 2° het gebrek aan aandacht voor bomenbehoud in de beleidsambities en visies;
 - 3° het ontbreken van controle op het kappen van bomen en handhaving van de bijbehorende herstelplicht, zeker in de bebouwde context;
 - 4° de vaststelling dat er dagelijks bomen sneuvelen, zowel met een omgevingsvergunning als via de vrijstelling van de vergunningsplicht voor het kappen van bomen;
 - 5° het feit dat er geen boekhouding bestaat waarmee het aantal bomen dat gekapt wordt, kan worden bijgehouden;
 - 6° het gecoördineerde antwoord op de *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21 nr. 653 en 1228 van Mieke Schauvliege aan minister Matthias Diependaele en minister Zuhal Demir over het beheer van dreven, waarbij beide ministers benadrukken dat het ondoordacht kappen zonder visie op het herstel en de toekomst van een dreef, niet kan in Vlaanderen en dat een beheerplan een belangrijk instrument is om alle mogelijke opties te onderzoeken en een beslissing op maat te nemen;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
 - 1° op Vlaams niveau een bomenstrategie op te maken die vertrekt van het principe van het behoud van bomen;
 - 2° gemeenten en steden financieel en logistiek te stimuleren om een lokaal bomenplan op te maken, waarbij ze inzetten op de volgende drie pijlers: inventarisatie (wat heeft de gemeente of stad), visie (wat wil de gemeente of stad) en beheer (kwaliteitsvolle omgeving);
 - 3° een richtlijnenkader uit te werken dat gemeenten en provincies duidelijke handvatten aanbiedt om bomensparend te werk te gaan bij het verlenen van een vergunning voor het kappen van bomen;
 - 4° een wijziging aan te brengen aan artikel 6.1, 5°, 6° en 7°, van het Vrijstellingsbesluit, zodat er alleen een vrijstelling van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen kan worden verleend als er een goedgekeurd lokaal bomenbeheerplan is;
 - 5° een wijziging aan te brengen aan artikel 6.1, 2°, van het Vrijstellingsbesluit, zodat alleenstaande hoogstammige bomen of enkele bomen in lijnverband alleen kunnen worden geveld bij acuut gevaar en na de voorafgaande gemotiveerde schriftelijke instemming van de burgemeester;
 - 6° de boomwaardecalculator van de Vereniging Voor Openbaar Groen (VVOG) te actualiseren en aan te passen aan de hand van ecosysteemdienst- en klimatologische criteria;
 - 7° lokale besturen de mogelijkheid te bieden om de vergunningsplicht bij het kappen van bomen op hun grondgebied aan te vullen via een eigen stedenbouwkundige verordening (artikel 4.2.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO));
 - 8° werk te maken van een permanente handhaving, waarbij ook aandacht geschonken wordt aan de heraanplantingsvoorwaarde bij het kappen van bomen.

Mieke SCHAUVLIEGE
Staf AERTS
Tine VAN DEN BRANDE
Chris STEENWEGEN
Johan DANEN
Elisabeth MEULEMAN