Kappen en aanplanten van bomen en vegetatiewijzigingen: een screening van de huidige wetgeving en vergunningverlening

Eindrapport

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

KAPPEN EN AANPLANTEN VAN BOMEN EN VEGETATIEWIJZIGINGEN: EEN SCREENING VAN DE HUIDIGE WETGEVING EN VERGUNNINGVERLENING

Deze studie werd opgezet om inzichten te verwerven in het kappen en aanplanten van bomen buiten bos, om op die manier het beleid te ondersteunen. Op basis van het onderzoek worden een aantal knelpunten aangehaald, en aanbevelingen voor verbetering gedaan. Het rapport start met een overzicht van de geldende wetgeving. Het onderzoek bestond uit een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van gegevens uit de vergunningensystemen. Ook de input van vergunningsverleners werd gevraagd. Daarnaast beschrijft dit rapport ook de impact van andere dynamieken die het kappen en/of behouden van bomen beïnvloeden. Een aantal methodieken om niet-vergunningsplichtige kappingen toch in kaart te brengen, worden onderzocht.

Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse overheid.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever
Peter Cabus
Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Auteurs
Bert Peeters – BOS+
Laure De Vroey – BOS+
Johan Verstraeten – Advocaten Leuven
Sara Van Genechten – Advocaten Leuven

Depotnummer
D/2022/3241/302

Coverfoto
Sanne Van Den Berge – BOS+

Wijze van citeren
APA. Juridische bronnen en afkortingen volgen V&A[1].

Dank aan
De leden van de stuurgroep en Bert De Somviele voor de input en het nalezen. Michael Monnoye en Dries Masselis voor de hulp bij de verwerking van de gegevens.

[1] Meer info op Juridische verwijzingen en afkortingen – Interuniversitaire Commissie Juridische Verwijzingen en Afkortingen (vena.be)

MANAGEMENTSAMENVATTING

Doelstelling en relevantie

Bomen zijn onmisbaar voor het ondersteunen van een duurzame en gezonde samenleving. Tegen een steeds sterker om zich heen grijpende klimaat- en biodiversiteitscrisis vormen ze cruciale bouwstenen in een functioneel en veerkrachtig sociaal-ecologisch systeem. Maar de nabijheid van bomen en groen heeft ook positieve effecten op het welzijn van burgers, sociale cohesie in buurten, verkeersveiligheid, etc. Bomen zijn bovendien bij uitstek multifunctioneel; ze vervullen verschillende functies (ecologisch, economisch, sociaal) en leveren tal van diensten en goederen aan de mens, de maatschappij en de planeet.

Toch staan bomen, bossen, natuur en landschap in Vlaanderen sterk onder druk. Hoewel we het belang ervan kennen, moeten ze in de praktijk vaak de duimen leggen tegen concurrerende ruimtelijke invullingen. Over de evolutie van het aantal bomen buiten bosverband zijn weinig betrouwbare en gebiedsdekkende cijfers beschikbaar, maar de signalen zijn niet goed. Een belangrijk deel van deze bomen vinden we terug in het stedelijk of verstedelijkend gebied. De aanplant van 'duurzame' bomen die kunnen uitgroeien tot gezonde en volwassen exemplaren, conflicteert hier met andere functies en zorgt voor moeilijke afwegingen voor planners en beheerders. Bovendien bestaat er nog heel wat tegenkanting tegen bomen in de stad; denk aan klachten over bladval, het innemen van parkeerplaatsen, of rendementsverlies bij zonnepanelen. Evengoed vormen bomen belangrijke groenelementen in het buitengebied: vrijstaand, in groep, in lijnverband tussen percelen of langs wegen, in boomgaarden, etc. Ondanks hun ecologische, cultuur-historische en landschappelijke waarde, wordt er ook hier nog regelmatig gekapt. Omwille van efficiëntieredenen, veiligheidsoverwegingen, ziekten en andere externe bedreiging, bijkomende bebouwing of infrastructuur.

Naast het aanplanten van nieuwe bomen, blijft het vrijwaren en beschermen van bestaande bomen en groen dan ook een gigantische uitdaging. De vraag is of de geldende regelgeving en het vergunningenbeleid toereikend zijn voor een gepaste bescherming. Dit rapport gaat dieper in op die vraag, en kijkt hoe er eventueel kan worden bijgestuurd. Het doel is om een beter zicht te krijgen op waar en waarom bomen gekapt (of aangeplant) worden, wat de achterliggende motieven, aanleidingen, trends, omstandigheden en processen zijn. We beperken ons expliciet tot bomen die geen deel uitmaken van bossen. Dit moet enerzijds leiden tot inzichten in evoluties en praktijken rond bomenkap in Vlaanderen, en anderzijds in aanbevelingen i.v.m. knelpunten in de huidige regelgeving of werking van het Omgevingsloket.

Beleidscontext

Zowel lokale als bovenlokale overheden erkennen het belang en de waarde van bomen, en benadrukken in hun beleidsdocumenten de vele voordelen en functies van bomen in de leefomgeving en in het buitengebied. In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 vinden we een aantal doelen terug voor het bomenareaal in Vlaanderen. Het meest specifieke is de aanplant van 1 miljoen bijkomende bomen in de Vlaamse Rand rond Brussel. Begin 2020 stelde Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Bart Somers het Lokaal Energie-en Klimaatpact voor, met daarin onder meer de ambitie om samen met lokale besturen 3 300 km hagen en 6,6 miljoen bomen – of 1 boom per

Vlaming – aan te planten tegen 2030. Vlaams minister voor Omgeving Zuhal Demir onderschrijft het belang van de bovenstaande doelen en de vele voordelen en functies van bomen in de leefomgeving en in het buitengebied, eerst in het 'bosuitbreidingsplan Vlaanderen' (2020) en later in het Vlaams Klimaatadaptatieplan (2022). Dat laatste bevat onder meer de intentie om via een Vlaamse verordening of ander instrument de aanplant van hoogstammige bomen te stimuleren bij de (her)aanleg van bekende stedelijke hitte-eilanden zoals parkings en pleinen, alsook de introductie van bomen in klimaatadaptieve landbouw.

Maar ook op lokaal niveau hebben veel gemeenten engagementen uitgesproken voor de uitbreiding van hun bomenareaal. Dat komt tot uiting in de ondertekening van de Burgemeestersconvenant (een Europees initiatief) of het Bomencharter (een burgerinitiatief). De ondertekenaars van het Bomencharter engageren zich om samen 1,7 miljoen bijkomende bomen te planten tegen 2024.

Het is opmerkelijk dat concrete beleidsdoelen voornamelijk worden uitgesproken voor de uitbreiding en aanplant van nieuwe bomen, en veel minder voor het behoud en de bescherming van bestaand groen. Nochtans kunnen we niet zeggen dat die bescherming er vandaag al voldoende is. Wel stellen we vast dat cijfers en inzichten over het verdwijnen van bomen buiten bosverband schaars zijn, wat deze 'blinde vlek' in het beleid kan verklaren. Zonder inzicht in de heersende dynamieken rond het kappen van bomen, is het moeilijk gericht beleid te maken. Dit onderzoek wil dan ook bijdragen aan het verwerven van die inzichten, als een opstap naar een stevige en gerichte bescherming van onze bomen buiten het bos.

Opzet en inhoud

Dit onderzoek werd uitgevoerd door BOS+ en Advocaten Leuven, in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving (onderdeel van het Departement Omgeving), en onder begeleiding van een stuurgroep met leden vanuit het Departement Omgeving, het Agentschap voor Natuur en Bos en het Agentschap Onroerend Erfgoed. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen, kende het onderzoek verschillende sporen: een kwantitatieve data-analyse van vergunningen voor het kappen van bomen, genomen uit het vergunningenregister en het Omgevingsloket tussen 1990 en 2021 en over heel Vlaanderen (hoofdstuk 3), een kwalitatieve analyse van die vergunningsverlening via vijf casestudies (hoofdstuk 4), een brede online bevraging van gemeenteambtenaren die vergunning en verlenen (hoofdstuk 5), en verdiepende gesprekken in drie focusgroepen (hoofdstuk 6). Niet alleen vergunningen en regelgeving beïnvloeden de kap of net het behoud van bomen. Daarom beschrijft dit rapport ook de impact van andere dynamieken zoals draagvlak, technische en financiële systemen op het kappen en/of behouden van bomen, en reikt een aantal tools aan om die te verbeteren (hoofdstuk 7). Bovendien zijn niet alle kappingen vergunningsplichtig. Een aantal methodieken om deze kappingen toch in kaart te brengen, worden onderzocht in hoofdstuk 8. Parallel werd een analyse gemaakt van de geldende regelgeving rond het kappen van bomen buiten bosverband. Dit rapport geeft daarvan een overzicht (hoofdstuk 2), een aantal knelpunten en aanbevelingen voor verbetering (hoofdstuk 10). Ten slotte geven we daarbij ook aanbevelingen voor het bomenbeleid van lokale besturen, en voor verder onderzoek.

Conclusies

De onderstaande paragrafen bespreken de zes deelvragen van het onderzoek, de antwoorden zijn gebaseerd op de data-analyse, de casestudies, de online bevraging en de focusgroepen.

Waar in Vlaanderen werden vergunningen aangevraagd voor het kappen van bomen?

De geografische verspreiding van de vergunningsaanvragen voor het kappen van bomen wordt beïnvloed door meerdere factoren. Om te beginnen zijn er zeer grote verschillen tussen gemeenten. Het verschil tussen de gemeente met het meeste vergunningsaanvragen/km² en de gemeente met de minste vergunningsaanvragen/km² bedraagt drie grootteordes (368,68 aanvragen/km² versus 0,61 aanvragen/km²).

Het zwaartepunt van de vergunningsaanvragen ligt rond bewoning. De meerderheid ligt in bestemmingen woongebied in de ruime zin (woonpark: 109,76 aanvragen/km², woongebied: 36,17 aanvragen per km², over heel Vlaanderen: 7,83 aanvragen/km²) en bovengemiddeld vaak op percelen met tuinen (drie keer meer aanvragen per km² in tuinen dan over heel Vlaanderen). Positief is dat er minder aanvragen gebeuren in gebieden met een beschermingsstatuut vanuit de natuur- of onroerend erfgoedwetgeving dan gemiddeld over heel Vlaanderen of over het landelijk gebied.

***Wie is de aanvrager van de vergunning*?**

Een grote meerderheid van de vergunningsaanvragen komt van particulieren, zowel volgens het vergunningenregister (90 % particulieren) als volgens het Omgevingsloket (76 % particulieren). Een belangrijke nuance daarbij is dat dit enkel gaat over het aantal aanvragen en niets zegt over het aantal bomen binnen die aanvragen. We kunnen aannemen dat de aanvragen van particulieren zeer vaak gaan over de kap van 1 of enkele bomen in tuinen, terwijl andere aanvragers ook grotere projecten kunnen indienen waar één aanvraag tientallen bomen kan behelzen. Volgens de inschatting van gemeenteambtenaren gaat het grootste deel van de vergunningsaanvragen effectief over kleine aantallen van bomen (1 boom of tussen 2 en 10 bomen), maar is er een kleine groep aanvragen die tussen 10 en 100 bomen behelst.

Andere aanvragers zijn overheden enerzijds en niet-gouvernementele rechtspersonen (bedrijven, projectontwikkelaars en leidingbeheerders) anderzijds. Deze laatste groep is in het Omgevingsloket ook het grootste van de twee (16,83 % van de totale aanvragen, vs. 6,41 % van de totale aanvragen voor de overheden). Van de overheden zijn de lokale overheden het belangrijkste.

Wat is de aanleiding van de kap?

Bij een ruime meerderheid van de vergunningsaanvragen (70 % in het Omgevingsloket) kadert de gevraagde kap niet in een groter project. De aanleiding ervan kunnen we uit de kwantitatieve analyse niet afleiden. Voor het aandeel vergunningen waarbij de kap wel projectgebonden is, gaat het voornamelijk om bouwprojecten, zoals bevestigd wordt door bovenstaande inschatting.

Volgens de inschatting van gemeenteambtenaren die vergunningen behandelen, zijn de meest voorkomende aanleidingen (in volgorde van belangrijkheid en met gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5): gebouwen (3,7), overlast (3,3), verharding (3,2), veiligheid (3,1), plaats ruimen voor andere functies (2,5) en tuinen (2,4). De inschatting van het aantal bomen dat sneuvelt voor gebouwen, verharding en andere functies is weliswaar (te) hoog t.o.v. het aandeel vergunningsaanvragen binnen een groter project en lijkt dus een overschatting.

Overlast kan veel verschillende vormen aannemen, maar uit de klachten die gemeenten ontvangen over bomen blijkt dit vooral te gaan over bladval en vruchten. Schaduwwerping op zonnepanelen wordt genoemd als opkomende klacht. Andere actuele aanleidingen voor kap zijn ziekte of vitaliteitsverlies bij naaldbomen (i.v.m. aantasting door de letterzetter), veiligheidshinder rond spoorwegen (vaak na klachten van Infrabel), en (angst voor) stormschade.

Een belangrijke vaststelling uit de gesprekken met gemeenteambtenaren is dat veel gemeenten aangeven dat de aanleidingen voor een kap die beschreven worden in vergunningsaanvragen zeker niet altijd overeen komen met de werkelijke reden voor de kap. Vaak wordt bv. gesteld dat bomen ziek of niet meer vitaal zijn, waarbij pas na een gesprek blijkt dat dit niet aangetoond is en men de boom eigenlijk wil kappen om heel andere redenen zoals allergieën, de bouw van een zwembad, maar ook vanuit misverstanden of een gebrek aan kennis over de gezondheid en levensduur van bomen.

Er zijn ook een aantal specifieke gevallen (aanleidingen) waarin bomen gekapt worden zonder dat vergunningsaanvraag verplicht is. Deze zijn door een gebrek aan data moeilijk te kwantificeren, maar volgens de inschatting van gemeenteambtenaren gaat het om beperkte aantallen ten opzichte van de vergunningsaanvragen. In volgorde van ingeschatte belangrijkheid zijn dit: kappingen rond wegen en leidingen door de weg- en leidingbeheerders, kappingen van bomen op het openbaar domein (vnl. heraanleg straten en publieke ruimte) en kappingen van bomen die acuut gevaar opleveren (bv. na stormschade).

Welke zijn de belangrijkste trends?

Het aantal vergunningsaanvragen gaat in stijgende lijn. Tussen 1990 en 2007 is het aantal aanvragen gestegen van minder dan 1 000 (1990) naar meer dan 4 000 (2007). Of daarmee ook het aantal kappingen stijgt, kunnen we niet met zekerheid zeggen. Mogelijks wordt er vooral meer aangevraagd en minder onvergund gekapt. Daarover hebben we geen data beschikbaar. Deze stijgende trend wordt ook erkend door de meerderheid van de bevraagde gemeenteambtenaren. De meest genoemde verklaringen die zij hiervoor zien zijn (in volgorde van belangrijkheid): de toenemende bekommernis rond schaduwwerping op zonnepanelen, angst voor stormschade en de aangekondigde bouwshift die op veel plekken net voor een versnelling in het bouwen heeft gezorgd.

Het aandeel vergunningsaanvragen die een positief antwoord krijgen (vergunning verleend) kent geen grote stijgingen of dalingen doorheen de jaren.

Wie neemt de beslissingen en wie geeft de adviezen?

In het vergunningenregister kon geen onderscheid gemaakt worden tussen vergunningverlenende overheden. In het Omgevingsloket nemen de lokale besturen veruit het vaakst de beslissing in eerste aanleg, in 94,11 % van de aanvragen. De provincies en Departement Omgeving behandelen samengeteld iets meer dan 5 % van de dossiers. In laatste aanleg zijn de provincies veruit het vaakst de vergunningverlenende overheid. Het Departement Omgeving neemt nog een klein aandeel op. Het ANB is slechts zeer uitzonderlijk de overheid die de beslissing neemt, zowel in eerste als in laatste aanleg.

De belangrijkste adviesverlener is veruit het ANB, gevolgd door de provincies, en de brandweerzones en hulpverleningszones. Dit is gebaseerd op het Omgevingsloket, voor het vergunningenregister zijn hier geen gegevens van beschikbaar. Uit de vergunningsdossiers die bekeken werden in de casestudies blijkt dat adviezen niet altijd op tijd afgeleverd worden, waarbij personeelstekort bij de adviesverlenende instanties (o.a. het ANB) als reden wordt meegegeven. Deze personeelstekorten leiden er ook toe dat adviesvragen aan het ANB voor dossiers waarvoor geen adviesplicht geldt standaard een gunstig advies krijgen op voorwaarde dat de vergunningverlener zelf evalueert of er geen vermijdbare schade aan de natuur optreedt. Uit de casestudies blijkt ook dat er wel eens verwarring is over welke adviezen ingewonnen moeten worden. Het gebeurt dat een vergunningverlener een advies vraagt wanneer dit niet nodig is. Mogelijk geldt die verwarring ook in de omgekeerde richting, en worden niet altijd alle verplichte adviezen ingewonnen.

Hoe wordt de beslissing genomen?

Uit de bevraging van gemeenteambtenaren blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten (58 %) geen (interne) formele beslissingsboom of afwegingskader hanteren. Waar er wel een afwegingskader is, verschillen de factoren die afgewogen worden (bv. leeftijd, ecologische waarde) sterk van gemeente tot gemeente. Waar er geen afwegingskader is, worden moeilijke dossiers dikwijls besproken tussen collega's om de interne coherentie te verzekeren. Ook milieuambtenaren en groendiensten worden hierbij betrokken. Coherentie doorheen de tijd na personeelswissels gaven sommige gemeenten aan als een probleem. Geen van de gemeenten die deelnamen aan de focusgroepen maakt gebruik van beslisbomen of afwegingskaders. Eén gemeente had er de voorbije jaren wel verschillende uitgetest, maar stelt dat die, in de woorden van de deelnemer van de focusgroep, "te vaak (quasi altijd) in het voordeel van de boom uitkomen om bruikbaar te zijn". Het is op zich niet vreemd dat een dergelijke beslissingsboom de grote waarde van bomen erkent. Maar als we vaststellen dat volgens de huidige regelgeving 90 % van de vergunningen toegekend wordt, zien we ook valkuilen in een beslissingsboom die het omgekeerde doet en bijna altijd voor een weigering van de vergunning zou pleiten. Een consequent gebruik van 'strenge' beslissingsbomen zou dan een omslag in het vergunningenbeleid van een gemeente betekenen die zo groot is, dat ze allicht weinig realistisch is, in elk geval op korte termijn. De kans dat het college regelmatig de adviezen gebaseerd op de beslissingsboom zou tegenspreken, stijgt in dat geval. De beslissingsboom schiet daarmee in zekere mate zijn doel voorbij. In die zin zou een meer pragmatische beslissingsboom, die erin slaagt te differentiëren volgens de waarde van bomen, mogelijks meer toegepast worden en meer (bijzonder) waardevolle bomen kunnen beschermen. Het opstellen van een dergelijke beslissingsboom is evengoed een sociologisch onderzoek als een onderzoek van natuurwaarden. Het vraagt namelijk een inschatting van wanneer we als maatschappij de kap van een boom aanvaardbaar vinden en wanneer niet.

Naast een interne beslissingsboom kan een gemeente ook gebruik maken de beslissingsondersteunende documenten van het ANB. In de bevraging geeft 59 % van de respondenten aan deze adviezen te kennen. Zij geven aan vooral de wegwijzer in de wetgeving, die verduidelijkt welke vergunningen nodig zijn per situatie, te gebruiken. Deze wordt in het algemeen als nuttig beschouwd.

Uit de focusgroepen blijkt dat veiligheidsredenen door alle vergunningverlenende en adviserende instanties als een geldige aanleiding voor kap gezien wordt, wanneer kan aangetoond worden dat de bezorgdheid hierover ook gegrond is. Een aantal gemeenten en instanties geven zelfs aan dat dit de enige geldige reden is voor hen. Toch worden ook aanvragen in functie van bouwprojecten en infrastructuur meestal goedgekeurd of positief geadviseerd door ambtenaren en de politiek, waarbij doorgaans wel wordt ingezet op compenserende beplanting en een inperking van de kap via voorwaarden waar mogelijk. Algemeen gaven de deelnemers van de focusgroepen aan dat er strenger beoordeeld wordt bij redenen die slechts gaan over overlast. In sommige gemeenten wordt dit enkel als reden aanvaard als er sprake is van rechtstreekse schade.

Om een goede beslissing te kunnen nemen, helpt het dikwijls om de situatie op het terrein te verifiëren. In de bevraging geeft 32 % van de respondenten aan dit altijd te doen en 52 % dit soms te doen. Tijd is hier de beperkende factor, en in sommige gemeenten is hier helemaal geen tijd voor. Maar de gemeenteambtenaren die deelnamen aan de focusgroepen hechten veel belang aan dialoog met de aanvrager en verificatie op het terrein, omdat de aanleiding die aangegeven wordt in de vergunningsaanvraag niet altijd de werkelijke reden is. Als het gaat om kappingen in functie van nieuwe verkavelingen, gaan verschillende gemeenten standaard op terrein om samen met de aanvrager te bekijken welke bomen eventueel gespaard kunnen worden.

Wat zijn de beslissingen?

Eén van de belangrijkste vaststellingen van dit rapport, is dat minstens 90 % van de aanvragen die correct ingediend en niet stopgezet worden, een vergunning krijgen. In het vroegere vergunningenregister was dit zelfs 95 %. In het Omgevingsloket (na uitsluiting van de statussen 'in behandeling', 'onontvankelijk' en 'stopgezet') is dat nog 91,5 %. Bovendien blijkt uit de casestudie van de weigeringen uit het Omgevingsloket dat zeker niet elke weigering garandeert dat de bomen definitief niet (legaal) gekapt kunnen worden. Een aantal dossiers kregen een weigering omdat de aanvraag niet correct gebeurde, of omdat het compenserend groen niet voldoende werd geacht. Dit zijn redenen die de aanvrager kan opvangen in een nieuwe aanvraag. Daarnaast zijn in het Omgevingsloket ook dossiers opgenomen waarbij de kap van bomen kadert in een groter project, bijvoorbeeld de bouw van een woning. Deze dossiers worden ook geweigerd op basis van een andere reden die verband houd met een andere handeling dan de kap van de boom.

De verschillen tussen de lokale besturen zijn groot op vlak van de vergunningsgraad, met een vork van 75 % tot 100 % in het vergunningenregister. Er zijn maar liefst veertig gemeenten waar in de periode 1990 tot 2017 geen enkele vergunning geweigerd werd. In het Omgevingsloket is het verschil tussen de gemeente met de hoogste en de laagste vergunningsgraad nog groter maar daar is ze omwille van beperkte data minder representatief.

Ondanks het beperkt aantal geweigerde vergunningen, achten we deze vergunningsprocedures wel degelijk nuttig. Uit de focusgroepen, de casestudies en de bevraging blijkt namelijk dat aan de grote meerderheid van de toegekende vergunningen voorwaarden gekoppeld zijn. Het is momenteel nog niet mogelijk om dit verder te onderbouwen op basis van de gegevens uit het Omgevingsloket, maar in de onderzochte, vergunde, dossiers voor de casestudies werden in alle dossiers op één na voorwaarden opgelegd. Het gaat dan voornamelijk om het verbod op kappen tijdens de schoontijd en om een verplichte heraanplanting. Volgens de bevraging van gemeenteambtenaren legt de grote

meerderheid van gemeenten compensaties in de vorm van heraanplantingen (al dan niet met waarborg) of financiële compensaties op. Toch geeft negen procent van de gemeenten - een significant deel – aan nooit heraanplantingen of compensaties op te leggen. Bovendien lopen de voorwaarden voor die compensaties ver uiteen. Soms wordt een vergunningsaanvraag ook toegekend voor een aantal bomen, maar wordt er in de voorwaarden opgelegd dat bepaalde bomen (bv. op een bouwgrond) behouden moeten blijven. De facto is dit een gedeeltelijke goedkeuring en een gedeeltelijke weigering.

Beperkingen van de beschikbare gegevens en resultaten

Dit onderzoek combineert een data-analyse (kwantitatief) met focusgroepen, casestudies en een online bevraging (kwalitatief) om een zo goed mogelijk zicht te krijgen op het thema. Toch kennen bovenstaande conclusies een aantal belangrijke beperkingen, te wijten aan het ontbreken van bepaalde gegevens en/of aan tijd.

De belangrijkste beperking van de data-analyse is dat die **enkel het aantal vergunningsaanvragen in rekening brengt, maar niet het aantal bomen in een vergunningsaanvraag**. Dit wordt namelijk niet systematisch bijgehouden in de databanken. Zo kunnen we bv. wel conclusies trekken over het aantal vergunningen die een gemeente verleent voor het kappen van bomen, maar niet voor hoeveel bomen die kap dan vergund werd. Ook de **aanleiding van een vergunningsaanvraag en de voorwaarden opgelegd in toegekende vergunningen worden niet systematisch bijgehouden** waardoor hier opnieuw geen kwantitatieve conclusies over kunnen geformuleerd worden.

Daarnaast zijn er een aantal belangrijke vrijstellingen op de vergunningsplicht voor het kappen van bomen. **Bomen die gekapt worden binnen die vrijstellingen** zijn niet in de analyses en conclusies meegenomen. Over deze kappingen worden soms wel gegevens bijgehouden door gemeenten maar die worden niet op Vlaams niveau samengebracht. We kunnen op basis van de bevraging slechts zeer ruwe schattingen maken over de schaal en het belang ervan t.o.v. de vergunde kappingen. Dit onderzoek kan ook geen uitspraak doen over **niet-vergunde of illegale kappingen**, en hoe deze zich verhouden t.o.v. de vergunde kappingen.

Ten slotte herinneren we eraan dat verschillende analyses en conclusies gaan over de vergunningsaanvragen, maar niet over het aandeel effectief toegekende vergunningen. Gezien de hoge vergunningsgraad volgen beide cijfers dezelfde trends, maar ze zijn niet inwisselbaar. Ook wanneer we wel spreken over de toegekende vergunningen, zal dit niet volledig overeenkomen met effectieve kappingen. Het opleggen van strenge vergunningsvoorwaarden kan ontradend werken en ervoor zorgen dat een aangevraagde kapping uiteindelijk niet uitgevoerd wordt. Ook hierover zijn geen data beschikbaar.

Overkoepelende conclusies

Naast de conclusies per deelvraag zijn er ook overkoepelende conclusies te trekken op basis van de verschillende sporen van de studie.

Typologieën

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen vijf typologieën van vergunningsaanvragen onderscheiden worden:

- kap door particulieren in tuinen, met een andere reden dan een bouwproject;
- kap in (woning)bouwprojecten;
- kap op het openbaar domein door lokale besturen;
- kap rond (spoor)wegen en leidingen door (spoor)weg- en leidingbeheerder;
- kap van kleine landschapselementen (KLE) in het agrarisch gebied.

Een aantal opvallende cijfers (de helft van de aanvragen gebeurt in woongebied in de brede zin, 70 % van de aanvragen kadert niet binnen een groter project, 76 % gebeurt door particulieren) doen vermoeden dat de kap door particulieren in tuinen, met een andere reden dan een bouwproject, de meest voorkomende typologie is. De meest voorkomende voorbeelden die aangehaald werden door vergunningsverleners zijn de kap van bomen door particulieren in tuinen, met een andere reden dan een bouwproject, en de kap in (woning)bouwprojecten. Bij de laatste drie typologieën is het moeilijker om deze te ordenen volgens aantal aanvragen op basis van deze studie.

Regelgeving

Het kappen van bomen buiten bos is onderworpen aan Vlaamse regelgeving, waarop het gemeentelijk niveau aanpassingen kan maken (vroeger via stedenbouwkundige verordeningen, nu enkel via gemeentelijke reglementen). Uit de online bevraging van gemeenteambtenaren en de focusgroepen leren we voornamelijk hoe gemeenten met deze regelgeving omgaan en waarom ze deze al dan niet aanpassen. Slechts een minderheid van de gemeenten heeft zo een strengere, lokale regelgeving (28 % volgens de bevraging). Er zijn ook gemeenten die wel willen verstrengen, maar zich laten tegenhouden door de vaststelling dat dit sinds 2009 niet meer mogelijk is via stedenbouwkundige verordeningen. Toch gaat het hier om een significant aandeel, en bovendien geven deze gemeenten aan dat ze de eigen verstrenging ervan zien als een belangrijk instrument om meer bomen te bewaren op hun grondgebied. Vaak gaat het om een politieke keuze om het groen karakter van een gemeente te behouden. De meest voorkomende verstrengingen zijn het verkleinen van de omtrek van vrijgestelde bomen (waardoor in de praktijk veel meer bomen onderhevig zijn aan een vergunning of kapmachtiging en enkel struiken nog vrijgesteld worden) en het verkleinen van de straal rond een vergunde woning of gebouw waarbinnen vrijstellingen gelden. Opvallend is dat die opgelegde waarde voor respectievelijk omtrek en straal sterk verschilt tussen gemeenten onderling.

Gemeenten die de Vlaamse regelgeving niet verstrengen, doen dat voornamelijk uit angst om de regelgeving nog complexer te maken, omwille van een gebrek aan tijd en personeel voor het behandelen van bijkomende aanvragen, of omwille van een gebrek aan politiek draagvlak. Sommige gemeenten geven aan dat ze liever strengere vergunningsvoorwaarden opleggen (bv. heraanplanting met grote plantmaten en een hoge kostprijs die ontradend werkt) dan de regelgeving zelf te verstrengen.

Handhaving kap en opvolging voorwaarden

Handhaving van (onvergunde) kappingen is voor de meerderheid van de gemeenten een problematisch thema. Verschillende ambtenaren geven aan dat het niet duidelijk is wie ervoor verantwoordelijk is, en de tijd die eraan kan besteed worden, is algemeen te beperkt. Dit zorgt voor frustratie, omdat een gebrekkige handhaving inspanningen voor het behoud van groene ruimte sterk ondermijnt. De geldende regelgeving (het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening) geeft gemeenten de keuze om een handhaving te organiseren door mensen binnen de eigen administratie, binnen een intergemeentelijke vereniging en/of door de lokale politie. In theorie moet elke gemeente beschikken over een handhavingsambtenaar, maar men geeft aan dat dit in de praktijk niet altijd het geval is, dat deze ambtenaar vaak veel verschillende functies en taken moet combineren, of dat er voorrang gegeven wordt aan de handhaving van bouwmisdrijven en zwaardere overtredingen. De verschillende mogelijkheden om handhaving in te vullen, creëren bovendien verwarring. Algemeen gebeurt handhaving bijna uitsluitend reactief en na klachten van burgers. Hiermee worden allicht veel illegale kappingen gemist. Een bijkomend probleem is dat men na een klacht onmiddellijk ter plaatse moet kunnen gaan om de schade te beperken. Maar door de combinatie met andere taken, kunnen handhavers zich niet altijd vrijmaken.

Regels en handhaving rond snoeien ontbreken in de Vlaamse regelgeving. Wanneer gemeenten een vergunning voor kap weigeren, zien ze dat de aanvrager vaak kiest voor een drastische snoei, waarop de meeste gemeenten niet kunnen ingrijpen (tenzij ze voorwaarden voor snoei hebben opgenomen in een gemeentelijk reglement).

Proactieve controles op niet-vergunde kappingen zijn uitzonderlijk, hoewel dit technisch wel mogelijk is en in de toekomst alleen maar makkelijker zal worden. Ook hier vormt personeels- en tijdstekort momenteel de grootste drempel.

Naast de handhaving van illegale kappingen, vormt ook het opvolgen van heraanplantingen die worden opgelegd in de vergunningsvoorwaarden een uitdaging. Gemeenten worstelen met een tijd- en personeelstekort om na te gaan of nieuwe aanplantingen correct gebeuren en bovendien in stand gehouden worden. Deze aanplantingen worden i.t.t. kappingen wel soms proactief opgevolgd (via controles op terrein of via luchtbeelden), maar vaak slechts eenmalig (bv. een jaar na de kap) of enkel bij een volgende vergunningsaanvraag op hetzelfde perceel. Een aantal gemeenten lost dit op door een waarborg aan de aanplanting te koppelen, die pas vrijgegeven wordt na staving met foto's of na een terreinbezoek.

Monitoring en databeheer

Gemeenten hebben vandaag een goed overzicht van de vergunningsaanvragen voor het kappen van bomen via het Omgevingsloket, al zijn er een aantal beperkingen in de manier waarop die data wordt bijgehouden (zie 9.1.7). Voor kappingen die vrijgesteld zijn vanuit de Vlaamse regelgeving maar toch moeten aangevraagd of gemeld worden volgens een gemeentelijke regelgeving, is er geen eenduidig systeem. Afhankelijk van de gemeente komen deze aanvragen binnen via het Omgevingsloket, via mail, via afzonderlijke webformulieren of doordat mensen spontaan langskomen aan het loket.

Vrijgestelde kappingen die worden uitgevoerd door leidingbeheerders en netwerkbeheerders worden niet automatisch aan de gemeente doorgegeven en verschillende gemeenten klagen over een gebrek aan informatie-uitwisseling. Alle gemeenten hebben vervolgens een eigen methode om deze informatie instroom bij te houden. Hoewel er dus geen gestandaardiseerd systeem hiervoor bestaat, geven gemeenten zelf niet aan dat er belangrijke hiaten zijn in hun kennis. Maar een volledige analyse van de kappingen op Vlaams niveau wordt hierdoor wel bemoeilijkt.

Aanplantingen

Dynamieken rond nieuwe aanplantingen werden indirect onderzocht in deze studie. Hier zien we dat gemeenten dit voornamelijk beschouwen als een taak voor hun groendiensten, hoewel het besef groeit dat samenwerking met de diensten ruimtelijke ordening of openbaar domein nodig is. Ook externe expertise, i.h.b. van Regionale Landschappen en boomdeskundigen wordt naar waarde geschat. Het betrekken van burgers en private eigenaars werd niet vermeld.

Daarnaast maken gemeenten zich zorgen over de nieuwe afstandsregels rond aanplantingen op het openbaar domein, die er kwamen na een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek en opleggen dat nieuwe aanplantingen ook op het openbaar domein minimum 2 meter van de perceelsgrens moeten blijven.

Andere systemen en dynamieken die de kap en het behoud van bomen beïnvloeden

Niet alleen vergunningen en regelgeving beïnvloeden de kap of net het behoud van bomen. Wanneer een boom gekapt wordt, is er daarvóór een bepaalde vraag, overweging of aanleiding geweest waar de kapping uit voortkomt. Daarom loont het ook de impact van andere dynamieken en systemen die de kap of net het behoud van bomen buiten het bos beïnvloeden te onderzoeken, los van regelgeving en vergunningenbeleid. Het gaat dan meer bepaald om draagvlak en betrokkenheid van burgers, praktische en technische aspecten en financiële systemen. Voor elk van deze thema's zijn er vandaag al een aantal tools voor handen om een betere bescherming en behoud van bomen te stimuleren: positieve communicatie vanuit een ecosysteemdienstenbenadering, participatie, collectief beheer, standplaatsverbetering, (werf)bescherming, monitoringssystemen, bomenbeheerplannen, monetaire waardebepaling, innovatieve financieringsmodellen, etc.

Methodieken om zicht te krijgen op niet-vergunningsplichtige kappingen

Geautomatiseerde systemen om zicht te krijgen op het bomenareaal en de evolutie ervan, hebben veel potentieel om het beleid te ondersteunen, zowel op lokaal als op bovenlokaal vlak. Voor lokale besturen zijn deze systemen geschikt om in kaart te brengen wat het bomenareaal is. Dit is een goede basis om een plan op te stellen voor de uitbreiding en het onderhoud van het bomenareaal. Bovendien zullen deze systemen een zicht geven op de blinde vlekken van het vergunningensysteem. Aansluitend daarop hebben ze potentieel als ondersteuning bij pro-actieve handhaving.

De meeste van deze systemen werken op basis van luchfoto's en de gegevens van het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen. Op dit moment is enkel de Groenkaart operationeel en voor iedere gemeente beschikbaar. Een ander systeem dat al operationeel is, is de Urban Tree Cover Assesment (UTCA) van het Urban Forestry Lab van de VIVES Hogeschool. Dit systeem is nog niet gebiedsdekkend, en moeten gemeenten zelf nog aanvragen. Op vraag van Departement Omgeving

ontwikkelde het Agentschap Digitaal Vlaanderen een proof of concept van de kaart 'Gedetailleerd groen'. Deze methodiek lijkt sterk op de UTCA. De proof of concept werd goed geëvalueerd, maar tot nu toe werd nog geen budget vrijgemaakt om de kaart 'Gedetailleerd groen' gebiedsdekkend te maken voor heel Vlaanderen. Daarom wil dit rapport het potentieel van deze techniek benadrukken. Ook het project Kruinafname heeft veel potentieel, en zou in de zomer van 2023 gebiedsdekkend zijn over heel Vlaanderen. Ook bedrijven springen op de kar om op een geautomatiseerde manier bomen in kaart te brengen voor gemeentes.

Regelgeving: overzicht, knelpunten en pistes voor verbetering

Om het bomenbeleid zowel op lokaal als op bovenlokaal niveau te versterken, is het van belang te begrijpen welke regelgeving van toepassing is op het kappen van bomen buiten bos. De eerste vaststelling daarbij is dat die regelgeving complex is en versnipperd. Verschillende vergunningen en toelatingen kunnen nodig zijn, waarop dan weer een aantal vrijstellingen bestaan. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar hoofdstuk 2 van dit rapport, maar globaal kunnen we stellen dat de kap van bomen in de eerste plaats geregeld wordt door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en de natuurwetgeving (Natuurdecreet), in specifieke gevallen aangevuld met de onroerend erfgoed wetgeving en het Burgerlijk wetboek.

De VCRO stelt dat een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig is voor het kappen van bomen buiten bos, wanneer hun stamomtrek 1 meter of meer bedraagt, gemeten op 1 meter boven het maaiveld. Maar op die algemene regel bestaan heel wat vrijstellingen, geregeld door het Vrijstellingsbesluit. Bomen binnen een straal van 15 meter rond een vergunde woning en in bepaalde ruimtelijke bestemmingen, bomen op openbaar domein, kappingen bij acuut gevaar, in het kader van agroforestry, of door spoorwegbeheerders en leidingbeheerders zijn vrijgesteld van de omgevingsvergunningsplicht mits aan de geldende voorwaarden is voldaan. Daarnaast kan de kap van een boom zijn opgenomen in een goedgekeurd beheerplan (natuurbeheerplan of in het kader van de erfgoedwetgeving), en aldus van een omgevingsvergunning zijn vrijgesteld. Bovenstaande regelgeving is Vlaamse materie, maar lokale besturen hebben de mogelijkheid deze te verstrengen. Zo vragen gemeenten bijvoorbeeld een kaptoelating voor vrijgestelde bomen binnen de 15 meter rond een vergunde woning, of met een stamomtrek kleiner dan 1 meter. Vóór 2009 kon dit via stedenbouwkundige verordeningen, maar vandaag zijn die mogelijkheden ingeperkt en werkt men vooral via (het juridisch minder sterke) instrument van gemeentelijke reglementen.

Naast een omgevingsvergunning (of zelfs wanneer hiervan vrijgesteld) kunnen dan weer andere toelatingen nodig zijn. Een ontheffing op het kapverbod is noodzakelijk wanneer de boom een bijkomende bescherming geniet vanuit de natuurwetgeving (in VEN-gebied, in een natuurreservaat buiten het beheerplan, en als deel van een verboden te wijzigen vegetatie of landschapselement). Een omgevingsvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen of voor het wijzigen van vegetaties wordt gevraagd voor vergunningsplichtige wijzigen in specifieke bestemmingen en gebieden onder een bepaalde bescherming. En tot slot kunnen bomen beschermd zijn door de erfgoedwetgeving, waardoor ook een toelating van het Agentschap Onroerend Erfgoed nodig is voor de kap ervan. Elk van deze toelatingen kent ook weer een aantal vrijstellingen, o.a. bij acuut gevaar. Ter volledigheid worden een aantal andere aspecten van de geldende regelgeving belicht, zoals het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de algemene kap van bomen en die in het kader van hakhoutbeheer, vergunningsvoorwaarden en lasten, en regularisatie van niet-vergunde kappingen.

De complexiteit van de geldende regelgeving is meteen een eerste knelpunt. Maar er zijn er nog. De vele vrijstellingen en afwijkingen maken dat het kappen van een groot aandeel van de bomen buiten bos aan de omgevingsvergunningsplicht ontsnapt. Veel van de bevraagde gemeenteambtenaren bevestigen dat ze de reikwijdte ervan problematisch vinden. Elke vrijstelling levert specifieke problemen op, maar i.h.b. benoemt men de 15-meter regel en de minimum stamomtrek. Een bijkomende bezorgdheid daarbij is dat de moduleringsmogelijkheden op de vergunningsplicht voor lokale besturen sinds 2009 sterk zijn ingeperkt, en vandaag bovendien verder op de helling staan. Anderzijds stellen we vast dat lokale aanpassingen op de Vlaamse wetgeving vandaag weinig uniform gebeuren, wat leidt tot een amalgaam aan regelgevingen die voor burgers (en vergunningsverleners) nog moeilijk te begrijpen zijn.

Dit spanningsveld tussen lokale autonomie en eenvormigheid is een uitdaging voor de wetgever. Toch pleiten de auteurs van deze studie ervoor de mogelijkheid tot verstrenging van de Vlaamse wetgeving te behouden en zelfs uit te breiden, zij het parallel aan een inperking en aanpassing van de vrijstellingen op Vlaams niveau. Concreet stellen we voor de vrijstelling binnen een straal van 15 meter rond vergunde woningen te schrappen, en deze voor bomen op het openbaar domein en kappingen door spoorweg- en leidingbeheerders te koppelen aan een bomenbeheerplan en een verplichte heraanplant. Op die manier blijven lokale verstrengingen mogelijk (bijvoorbeeld voor het aanpassen van de minimum stamomtrek), maar worden ze minder noodzakelijk en vermoedelijk minder toegepast.

Daarnaast kan er worden ingegrepen op de behandeling van vergunningsaanvragen, vanuit de vaststelling dat vandaag ruim 90 % wordt goedgekeurd. Om dat aandeel naar beneden te krijgen, pleit dit rapport voor het opnemen van een criterium van 'algemeen belang' van een boom in de vergunningsplicht en in de VCRO. Ook dit komt tegemoet aan de vraag van vergunningsverleners voor een solide juridische basis om vergunningen op te weigeren. Andere aanbevelingen zijn het verduidelijken van het begrip acuut gevaar, het juridisch mogelijk maken van een financiële waarborg bij vergunningsvoorwaarden, en de aanpassing van een recente wijziging in verplichte plantafstanden voor bomen op het openbaar domein.

Aanbevelingen voor (ondersteuning van) lokale overheden

Ook vertrekkend vanuit de huidige regelgeving en context, los van aanpassingen op het Vlaams niveau, beschikken gemeenten over een aantal tools en instrumenten om de kap van bomen op hun grondgebied beter op te volgen en in te perken. Afwegingskaders en beslissingsondersteunende documenten kunnen de beoordeling van vergunningen stroomlijnen, en bieden een duidelijke weigeringsgrond waardoor men uiteindelijk de vergunningsgraad in de gemeente kan drukken. Tools voor waardebepaling helpen bij het bepalen van voorwaarden en lasten, en kunnen ontradend werken. Het inzetten op gedetailleerde en impactvolle vergunningsvoorwaarden en -lasten, eventueel gekoppeld aan financiële waarborgen is op zich ook al een krachtig instrument om negatieve effecten van boomkap te mitigeren. Op vlak van handhaving kunnen gemeenten zelf al hun inspanningen verhogen en beleid versterken, maar de verdere ontwikkeling van enkele veelbelovende monitoringstools zal dit in de toekomst hopelijk nog versnellen. Hetzelfde geldt voor de monitoring van het bomenbestand. Door dit te verbinden aan de opmaak van bomenbeheerplannen kan winst geboekt worden op verschillende terreinen: het behoud van bestaande bomen en een duurzame aanplant van nieuwe.

Ook voor de Vlaamse overheid is een rol weggelegd in het verder bekend maken van bovenstaande tools, en in het organiseren van uitwisseling en kennisdeling rond het thema. Ten slotte kan zij via aanpassing van de handhavingsregeling ervoor zorgen dat boetegelden uit omgevingshandhaving terugvloeien naar gemeenten om een sterkere handhaving te stimuleren, en via aanpassingen aan het Omgevingsloket de gebruiksvriendelijkheid voor vergunningsverleners vergroten.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Deze studie toont een aantal hiaten in de beschikbare data over kappingen van bomen, die vragen om verder onderzoek en/of een aangepast databeheer. In de eerste plaats kunnen we slechts conclusies trekken over het aantal vergunningen, maar niet over het aantal bomen waarop die vergunningen van toepassing zijn. Daarnaast zijn er geen bovenlokale datasets beschikbaar over kappingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht, zoals kappingen door leiding- en wegbeheerders, en kappingen op openbaar domein. En ook over illegale kappingen is (logischerwijs) weinig geweten. Om in te schatten hoeveel bomen er werkelijk verdwijnen, en wat de verhouding is tussen vergunde, vrijgestelde en illegale kappingen, zal een combinatie van bovenstaande gegevens en een effectieve monitoring van het gehele bomenbestand nodig zijn. Methodieken op basis van luchtbeelden hebben veel potentieel om deze onderzoeksvraag te helpen beantwoorden, maar veel hangt af van het detailniveau en de correctheid die deze meetmethodes de komende jaren zullen bereiken.

Ook de aanleidingen van vergunningsaanvragen voor bomenkap, de voorwaarden die worden opgelegd, en de redenen waarom vergunningen worden stopgezet, kunnen nog verder onderzocht worden. Al deze aspecten zijn sturend voor een gericht bomenbeleid, maar om hier een beter zicht op te krijgen zal meer detailstudie van vergunningsaanvragen nodig zijn en/of zal dit op een meer gesystematiseerde wijze in het omgevingsloket moeten bijgehouden worden. Ook een sociologisch onderzoek naar redenen om bomen te kappen, lijkt nuttig. Ten slotte worden bomenbeheerplannen genoemd als een interessante tool om bomen beter te monitoren, beheren én beschermen, maar er is vraag naar meer onderzoek naar de kansen en valkuilen van dit instrument.

INHOUDSTAFEL

INHOUD

Managementsamenvatting 4
1 Inleiding 20
1.1 Doelstelling en werkwijze van het onderzoek 20
1.2 Leeswijzer 20
1.3 relevantie 21
2 Regelgeving over het kappen van bomen buiten bos 25
2.1 Inleiding 25
2.2 Vergunningen en toelatingen 26
2.2.1 Omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen 26
2.2.2 Ontheffing op het kapverbod in VEN, natuurreservaat, verboden te wijzigen vegetaties of kleine landschapselementen 35
2.2.3 Omgevingsvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen of voor het wijzigen van vegetaties 37
2.2.4 Toelating van het Agentschap Onroerend Erfgoed 40
2.3 Andere relevante regelgeving 43
2.3.1 De Code Goede Natuurpraktijk en het Natuurdecreet 43
2.3.2 Het regulariseren van kappingen 43
2.3.3 Voorwaarden, lasten en financiële waarborg bij een omgevingsvergunning 45
2.4 Recente en verwachte wijzigingen aan de regelgeving 46
2.4.1 Plantafstand bomen op openbaar domein 46
2.4.2 Verwachte wijzigingen aan de regelgeving 47
3 Analyse vergunningen 48
3.1 Beschrijving van de gegevens 48
3.1.1 Aantal en verdeling van de vergunningen 49
3.1.2 Analyse dossiers vergunningenregister volgens type 50
3.1.3 Analyse dossiers Omgevingsloket volgens type 50
3.2 Algemene methodiek 51
3.3 Waar in Vlaanderen werden vergunningen aangevraagd voor het kappen van bomen? 51
3.3.1 Per gemeente 51
3.3.2 Per provincie 53
3.3.3 Gewestplanbestemming 54
3.3.4 Beschermingszones 57
3.3.5 Verstedelijkingsgraad 57
3.3.6 Tuinen 58
3.3.7 Openbaar domein vs. privé domein 59
3.4 Wie is de aanvrager van de vergunning? 59
3.5 Wat is de aanleiding voor de kap? 61
3.6 Welke zijn de belangrijkste trends? 64
3.6.1 Per jaar 64
3.6.2 Evolutie vergunningsgraad doorheen de jaren 65
3.7 Wie geeft de adviezen, wie neemt de beslissingen? 67
3.7.1 Vergunningenregister 67
3.7.2 Omgevingsloket 67
3.7.3 Adviezen Omgevingsloket 68
3.8 Wat zijn de beslissingen met betrekking tot de vergunningsaanvragen? 70
3.8.1 Vergunningenregister 70
3.8.2 Omgevingsloket 72
3.8.3 Vergunningenregister: beslissingen per gemeente 75
3.8.4 Omgevingsloket: beslissingen per gemeente 76
3.9 Conclusie analyse vergunningen 78
3.9.1 Waar in Vlaanderen werden vergunningen aangevraagd? 78

3.9.2 Wie is de aanvrager van de vergunning? 79
3.9.3 Wat is de aanleiding voor de kap? 79
3.9.4 Welke zijn de belangrijkste trends? 79
3.9.5 Wie geeft de adviezen, wie neemt de beslissingen? 80
3.9.6 Wat zijn de beslissingen met betrekking tot de vergunningsaanvragen? 80

4 Detailstudie vijf cases 82

4.1 Selectie en Methodiek 82
4.2 Verwerking en conclusies 83
4.2.1 Ligging in VEN en andere beschermingszones 83
4.2.2 Meldingen 90
4.2.3 Vegetatiewijzigingen in het agrarisch gebied 95
4.2.4 Aantal bomen binnen een vergunningsaanvraag 102
4.2.5 Weigeringen 107

5 Bevraging gemeenteambtenaren 110

5.1 Algemene informatie 110
5.2 Vrijstellingen op vergunningsplicht 111
5.3 Kappen van bomen 115
5.4 Aanplant van bomen 118
5.5 Behandeling van vergunningen 120

6 Focusgroepen 125

6.1 Doel en aanpak 125
6.2 Bevindingen 125
6.2.1 Regelgeving rond en opvolging van kappingen op gemeentelijk niveau 125
6.2.2 Aanleidingen voor het kappen van bomen en obstakels voor nieuwe aanplantingen 128
6.2.3 Evaluatie van de huidige regelgeving en procedures (Omgevingsloket) op Vlaams en gemeentelijk niveau, en uitwerking van aanbevelingen voor het beleid 132

7 Andere systemen en dynamieken die kap en behoud van bomen beïnvloeden 135

7.1 Draagvlak en betrokkenheid van burgers 135
7.1.1 Dynamieken 135
7.1.2 Tools voor pro-actieve communicatie en participatie 136
7.1.3 Tools voor het omgaan met klachten en overlast 138
7.1.4 Ondersteuning duurzaam bomenbestand op privaat domein 138
7.2 Praktische en Technische aspecten 140
7.2.1 Dynamieken 140
7.2.2 Tools voor meer duurzame aanplantingen 140
7.2.3 Tools voor monitoring en bescherming 141
7.3 Financiële systemen 143
7.3.1 Dynamieken 143
7.3.2 Tools voor waardebepaling en verrekening 143
7.3.3 Financieringsmechanismen voor aanplant en behoud van bomen 144

8 Verkenning methodieken om zicht te krijgen op niet-vergunningsplichtige kappingen..146

8.1 Groenkaart Vlaanderen 146
8.2 Urban tree Canopy assesment 147
8.3 Gedetailleerd groen en Kaart Landschapselementen 149
8.4 Burgerwetenschap: Open Street Maps 151
8.5 Mobiele LiDAR 153
8.6 Project kruinafname 155
8.7 Vergelijking monitoringstechnieken 156

9 Conclusies 158

9.1 Bespreking deelvragen 158
9.1.1 Waar in Vlaanderen werden vergunningen aangevraagd voor het kappen van bomen? 158
9.1.2 Wie is de aanvrager van de vergunning? 159
9.1.3 Wat is de aanleiding van de kap? 160
9.1.4 Welke zijn de belangrijkste trends? 161
9.1.5 Wie neemt de beslissingen en wie geeft de adviezen? 161
9.1.6 Wat zijn de beslissingen? 163

9.1.7 Beperkingen in de beschikbare gegevens en resultaten 165
9.2 overkoepelende conclusies 166
9.2.1 Typologieën 166
9.2.2 Regelgeving 167
9.2.3 Handhaving kap en opvolging voorwaarden 168
9.2.4 Monitoring en databeheer 169
9.2.5 Aanplantingen 169
10 Aanbevelingen 170
10.1 Aanbevelingen voor de Vlaamse overheid 170
10.1.1 Knelpunten en onduidelijkheden in de regeling 170
10.1.2 Pistes voor verbetering van de regelgeving 175
10.1.3 Ondersteuning van lokale overheden 180
10.1.4 Werking Omgevingsloket 182
10.2 Tools en aanbevelingen voor lokale overheden 183
10.2.1 Gemeentelijke regelgeving en (vergunningen)beleid 183
10.2.2 Handhaving en opvolging van vergunningsvoorwaarden 184
10.2.3 Monitoring en databeheer 185
10.2.4 Aanplantingen 185
10.3 aanbevelingen voor verder onderzoek 187
11 Referenties 189
11.0 Juridische bronnen 189
11.1 Hoofdstuk 1 190
11.2 Hoofdstuk 2 191
11.3 Hoofdstuk 3 192
11.4 Hoofdstuk 4 193
11.5 Hoofdstuk 5 193
11.6 Hoofdstuk 6 193
11.7 Hoofdstuk 7 193
11.8 Hoofdstuk 8 194
11.9 Hoofdstuk 9 195
11.10 Hoofdstuk 10 195
12 Bijlagen 197
12.1 Uitgebreide resultaten analyse vergunningen 197
12.1.1 Het aantal vergunningsaanvragen per gemeente 197
12.1.2 Het aantal vergunningsaanvragen voor alle gewestplanbestemmingen 205
12.1.3 Het aantal vergunningen per jaar 209
12.1.4 het percentage van de beslissingen per gemeente 209
12.1.5 Handelingen die met boomkapgerelateerde handelingen gecombineerd worden 217
12.1.6 Functies in boomkapgerelateerde vergunningen 219
12.2 Bevindingen casestudie weigeringen 223

1 INLEIDING

1.1 DOELSTELLING EN WERKWIJZE VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek en rapport is om een beter zicht te krijgen op waar en waarom bomen gekapt (of aangeplant) worden, wat de achterliggende motieven, aanleidingen, trends, omstandigheden en processen zijn. We beperken ons expliciet tot bomen die geen deel uitmaken van bossen. Denk aan straatbomen, dreven, bomen op perceelsgrenzen in het landbouwgebied, bomen in private tuinen, etc. Dit moet enerzijds leiden tot inzichten in evoluties en praktijken rond bomenkap in Vlaanderen, en anderzijds in aanbevelingen i.v.m. knelpunten in de huidige regelgeving of werking van het Omgevingsloket.

Het onderzoek gebeurde in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving (onderdeel van het Departement Omgeving) en liep van januari 2022 t.e.m. januari 2023. De opdracht werd uitgevoerd door BOS+ en Advocaten Leuven, en begeleid door een stuurgroep met leden vanuit het Departement Omgeving, het Agentschap voor Natuur en Bos en het Agentschap Onroerend Erfgoed.

De studie bestaat uit 6 onderdelen:

1. analyse van de informatie uit het Omgevingsloket, het vergunningenregister en thematische juridische databanken over dit thema (BOS+ & Advocaten Leuven);
2. detailstudie van 5 cases (BOS+, met steun van Advocaten Leuven);
3. onderzoek naar knelpunten in de relevante regelgeving (Advocaten Leuven, met steun van BOS+);
4. onderzoek naar andere systemen die de huidige evolutie van boomkap beïnvloeden (BOS+);
5. verkenning van mogelijke methodieken om zicht te krijgen op niet-vergunningsplichtige kappingen (BOS+);
6. formuleren van aanbevelingen in verband met knelpunten in de regelgeving en bij het Omgevingsloket (Advocaten Leuven & BOS+).

1.2 LEESWIJZER

Hoofdstuk 1 schetst het opzet en de beleidsrelevantie van dit onderzoek. De hoofdstukken 2 t.e.m. 8 bespreken de verschillende onderdelen van het gevoerde onderzoek in detail. Hoofdstuk 9 vat de belangrijkste bevindingen daaruit samen in een bespreking van de deelvragen geformuleerd in het onderzoekopzet, en in een aantal overkoepelende conclusies.

Hoofdstuk 10 formuleert, vanuit de analyse en knelpunten die dit onderzoek naar boven bracht, aanbevelingen voor overheden en voor verder onderzoek. Aan de Vlaamse overheid worden suggesties gedaan voor verbetering van de geldende regelgeving en van het Omgevingsloket, en voor een betere ondersteuning van lokale overheden. Aan lokale overheden worden tools en aanbevelingen aangereikt om hun bomen en vergunningenbeleid in de gemeente vandaag al te versterken.

Referenties en verwijzingen volgen de APA-richtlijnen met verwijzingen in de tekst en een literatuurlijst in hoofdstuk 11 van dit rapport. Juridische bronnen en afkortingen volgen V&A[2].

[2] Meer info op Juridische verwijzingen en afkortingen – Interuniversitaire Commissie Juridische Verwijzingen en Afkortingen (vena.be)

1.3 RELEVANTIE

1.3.1.1 Maatschappelijke relevantie

Bomen zijn onmisbaar voor het ondersteunen van een duurzame en gezonde samenleving. Tegen een steeds sterker om zich heen grijpende klimaat- en biodiversiteitscrisis vormen ze cruciale bouwstenen in een functioneel en veerkrachtig sociaal-ecologisch systeem.

Bovendien zijn bomen bij uitstek multifunctioneel; ze vervullen verschillende functies (ecologisch, economisch, sociaal) en leveren tal van diensten en goederen aan de mens, de maatschappij en de planeet. Deze noemen we de ecosysteemdiensten (ESD). Ze omvatten al de goederen en diensten die ecosystemen aan de samenleving leveren, zoals natuurlijke bescherming tegen overstroming, bestuiving door wilde insecten, natuurlijke waterzuivering, klimaatregulering, natuurgebonden recreatie, enz. Klassiek worden ecosysteemdiensten opgedeeld in drie groepen:

1. de producerende diensten: producten die men verkrijgt uit ecosystemen zoals genetische bronnen, voedsel, vezels en grondstoffen;
2. de regulerende diensten: voordelen die de mens verkrijgt doordat ecosystemen bepaalde processen helpen reguleren zoals klimaat en waterkwaliteit;
3. de culturele diensten: diensten die zorgen voor geestelijke verrijking, cognitieve ontwikkeling, recreatie en esthetische beleving.

Figuur 1.1: Het Natuurrapport van 2014 (Stevens et al., 2014) geeft een visueel overzicht van 16 voor Vlaanderen relevante ecosysteemdiensten (maar er bestaan er ook nog andere)

De jongste jaren is de ecosysteemdienstenbenadering goed ingeburgerd geraakt in Vlaanderen, zowel bij de burger als bij het beleid. Ze wordt dan ook vaak en terecht aangewend om het grote belang van bomen aan te tonen, gesteund door een nog steeds aangroeiend corpus aan wetenschappelijk onderzoek. Actuele uitdagingen zoals wateroverlast bij piekneerslagen, droogte of hitte-stress brengen specifieke diensten die bomen ons kunnen leveren onder de belangstelling van burgers en beleidsmakers en dragen bij tot een groeiende waardering voor en in het beste geval meer investeringen in bomen en bos.

Toch staan bomen, bossen, natuur en landschap in Vlaanderen sterk onder druk. Hoewel we het belang ervan kennen, moeten ze in de praktijk vaak de duimen leggen tegen concurrerende ruimtelijke invullingen. Wonen, werken, natuur en recreatie vragen allemaal ruimte, maar die is in onze dichtbevolkte regio schaars geworden. Soms kunnen functies die ruimte delen, maar in veel gevallen botsen ze met elkaar en moeten er keuzes gemaakt worden. Keuzes die grote gevolgen kunnen hebben voor de nog aanwezige of toekomstig te planten bomen.

Bomen kunnen voorkomen binnen of buiten bosverband. De lage bosindex van Vlaanderen (in vergelijking met andere Europese regio's) is een bekend pijnpunt, maar over bomen buiten bosverband zijn weinig betrouwbare en gebiedsdekkende cijfers beschikbaar. In deze studie zullen we ons daarom expliciet focussen op die bomen die geen deel uitmaken van 'bossen'.

Ook hier zijn de signalen niet goed. Een belangrijk deel van deze bomen vinden we terug in het stedelijk of verstedelijkend gebied: een dynamisch en boeiend gebied, maar voor bomen en planten niet het meest gastvrij milieu. Volgens Martin Hermy, emeritus professor Natuurbeheer en Ecologie, wordt de gemiddelde stadsboom in Vlaanderen niet ouder dan 20 tot 30 jaar (Verachtert, 2021). En daar zijn een aantal verklaringen voor. De aanplant van 'duurzame' bomen die kunnen uitgroeien tot gezonde en volwassen exemplaren, conflicteert met andere functies van het stadsweefsel en zorgt voor moeilijke afwegingen voor planners en beheerders. Een combinatie van positieve communicatie en technische kennis over bomen en groen is cruciaal voor een goede aanleg en beheer ervan, maar is vaak nog te weinig doorgedrongen in de verschillende stappen van een planningsproces. Ook bestaat er nog heel wat tegenkanting tegen bomen in de stad; denk aan klachten over bladval, het innemen van parkeerplaatsen, rendementsverlies bij zonnepanelen etc.

Evengoed vormen bomen belangrijke groenelementen in het buitengebied: vrijstaand, in groepjes, in lijnverband tussen percelen of langs wegen, in boomgaarden, etc. Ze hebben vaak zowel een ecologische, als cultuur-historische en landschappelijke waarde. Op basis daarvan kunnen ze worden erkend en beschermd als kleine landschapselementen. Maar ook deze bomen staan onder druk. Omwille van efficiëntieredenen, veiligheidsoverwegingen, ziekten en andere externe bedreiging, bijkomende bebouwing of infrastructuur, etc. wordt er ook in het buitengebied nog regelmatig gekapt.

Naast het aanplanten van nieuwe bomen, blijft het vrijwaren en beschermen van bestaande bomen en groen dan ook een gigantische uitdaging. De vraag is of de geldende regelgeving en het vergunningenbeleid toereikend zijn voor een gepaste bescherming. Dit rapport gaat dieper in op die vraag, en kijkt hoe er eventueel kan worden bijgestuurd.

1.3.1.2 Beleidsrelevantie

Vlaanderen is met een bosindex van zo'n 10 % één van de minst beboste regio's van Europa, en volgens de meest betrouwbare metingen is die oppervlakte de voorbije 2 decennia gestagneerd. Die lage bosindex is een bekend pijnpunt van Vlaanderen. Al in 1997 schoof het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen duidelijke doelstellingen voor bosuitbreiding naar voren, met een ambitie voor 10.000 hectare 'ecologisch verantwoorde' bosuitbreiding en (additioneel) nog eens 10.000 hectare planologische bosuitbreiding. De meest recente officiële cijfers over onze bosoppervlakte komen van de Vlaamse Bosinventaris, een meetcampagne van het Agentschap Natuur en Bos (ANB). Op basis daarvan wordt die geschat op 140 380 ha (10,38 %) in 1999 en 140 279 ha (10,27 %) in 2019 (ANB, z.d.). Het verschil is niet statistisch significant, maar toont wel aan dat de geformuleerde doelen nog niet in zicht zijn. De huidige Vlaamse Regering heeft deze ambities echter nieuw leven inblies in haar regeerakkoord 2019-2024 (2019). Ze erkent de taakstelling van 10.000 ha bosuitbreiding en belooft die te realiseren tegen 2030, waarvan 4 000 ha binnen deze legislatuur. Voor het vervolg van deze studie zullen we, zoals eerder vermeld, niet verder in gaan op de situatie van bomen binnen bosverband. Toch vinden we het vermelden van deze beleidsfocus relevant om het verdere onderzoek te contextualiseren.

Over bomen buiten bosverband zijn er in de recente geschiedenis minder duidelijke en meetbare doelstellingen geformuleerd, maar de laatste jaren zien we hier een kentering. Zowel lokale als bovenlokale overheden spreken steeds meer ambities uit voor een uitgebreid en gezond bomenareaal, zowel binnen als buiten de stedelijke gebieden, en vaak gekoppeld aan de uitbouw van zogenaamde groenblauwe netwerken.

Nog in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 vinden we een aantal doelen terug voor het bomenareaal in Vlaanderen (2019). Specifiek wordt er gestreefd naar de aanplant van 1 miljoen bijkomende bomen in de provincie Vlaams-Brabant, maar daarnaast komen ook de positieve link tussen groen en gezondheid, de rol van bos en bomen in de strijd tegen de klimaatverandering, en de realisatie van groenblauwe netwerken uitgebreid aan bod.

Begin 2020 stelde Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Bart Somers het Lokaal Energie-en Klimaatpact voor: een pact tussen de Vlaamse Regering en de lokale besturen waarin deze laatsten worden aangespoord concrete maatregelen tegen de klimaatopwarming door te voeren (2021). Daaronder ook de ambitie om samen 3 300 km hagen en 6,6 miljoen bomen – of 1 boom per Vlaming – aan te planten tegen 2030. Het gaat dan om bomen die niet binnen bossen liggen, en niet voortkomen uit een compensatieplicht.

Enkele maanden na het klimaatpact van Somers, nam Vlaams minister voor Omgeving Zuhal Demir een aantal van die engagementen op in het 'bosuitbreidingsplan Vlaanderen' (2020). Daarin wordt de doelstelling voor 4 000 ha bosuitbreiding tegen 2024 geconcretiseerd, maar wordt ook de link gelegd met bovenstaande doelen uit het Regeerakkoord (+1 miljoen extra bomen in Vlaams-Brabant) en het Lokaal plan binnenlands bestuur (+1 boom per Vlaming). En ook in dit plan wordt het belang van groene leefomgevingen benadrukt, onder andere via laanbomen, bomenrijen, dreven en andere kleine landschapselementen.

Recenter (september 2022) volgde een Vlaams Klimaatadaptatieplan (Vlaamse overheid, 2022). Ook hier worden de vele voordelen en functies van bomen in de leefomgeving en in het buitengebied sterk benadrukt. Zo wil men via een Vlaamse verordening of ander instrument de aanplant van hoogstammige bomen sterk gaan stimuleren bij de (her)aanleg van bekende stedelijke hitte-eilanden zoals parkings en pleinen. Er wordt verwezen naar de Green Deal Natuurlijke tuinen, die

groenaannemers, -voorzieners en ontwerpers engageert om tuinen natuurlijker en klimaatbestendig in te richten en te beheren. En er is aandacht voor de introductie van bomen in klimaatadaptieve landbouw.

In oktober 2022 ten slotte lanceerden minister Demir en de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) het 'Vlaams Houtkantenplan' (Vlaamse Landmaatschappij, 2022), dat tot doel heeft het netwerk van houtkanten in Vlaanderen tegen 2030 kwalitatief en kwantitatief te versterken samen met lokale besturen en partners. Het behouden beschermen en handhaven van bestaande houtkanten is daar onderdeel van.

Maar ook op lokaal niveau hebben veel gemeenten engagementen uitgesproken voor de uitbreiding van hun bos- en bomenareaal. Vaak volgt dit uit de ondertekening van de Burgemeestersconvenant (een Europees initiatief) of het Bomencharter. Binnen dit burgerinitiatief, intussen ondertekend door 178 steden en gemeenten, engageren steden en gemeenten zich om een bepaald aantal bijkomende bomen te planten op het grondgebied van de stad of gemeente. Samen wordt er zo gewerkt aan 1,7 miljoen bijkomende bomen tegen 2024, waarvan er vandaag al ruim 1.066.000 geplant zijn.

Ten slotte toont ook Europa de weg naar meer bomen en groenblauwe netwerken. Zo is er de internationale LULUCF verordening (Land Use, Land-Use Change and Forestry), waarbinnen Vlaanderen zich engageerde tot de zogenaamde *no debit rule.* Die stelt dat de koolstof opgeslagen in de bodem op hetzelfde niveau moet worden gehouden. Naast bossen en natuurgebieden, zijn ook bomen, hagen en ander groen in onze leefomgeving en in het buitengebied belangrijke maatregelen voor het behoud van koolstof in de bodem. Binnen de Europese Bosstrategie (Europese Commissie, 2021) wordt gestreefd naar 3 miljard bijkomende bomen tegen 2030, en het voorstel van de Europese Commissie voor een Europese Natuurherstelwet (2022) bevat het behoud en de uitbreiding van stadsgroen.

Het is duidelijk dat het belang van bomen, ook buiten bosverband, erkend en ondersteund wordt op alle beleidsniveaus. Toch is het opmerkelijk dat concrete beleidsdoelen voornamelijk worden uitgesproken voor de uitbreiding en aanplant van nieuwe bomen, en veel minder voor het behoud en de bescherming van bestaand groen. Nochtans kunnen we niet zeggen dat die bescherming er vandaag al voldoende is. Wel stellen we vast dat cijfers en inzichten over het verdwijnen van bomen buiten bosverband schaars zijn, wat deze 'blinde vlek' in het beleid kan verklaren. Zonder inzicht in de heersende dynamieken rond het kappen van bomen, is het moeilijk gericht beleid te maken. Dit onderzoek wil dan ook bijdragen aan het verwerven van die inzichten, als een opstap naar een stevige en gerichte bescherming van onze bomen.

2 REGELGEVING OVER HET KAPPEN VAN BOMEN BUITEN BOS

2.1 INLEIDING

Voor een goed begrip van de onderzoeksvragen en -resultaten van deze studie, is het nuttig eerst een overzicht te geven van hoe het kappen van bomen buiten bos juridisch geregeld is in Vlaanderen, en welke regelgeving van toepassing is in verschillende situaties. Daarbij zal waar relevant ook verwezen worden naar rechtspraak uit de juridische databank Jura[3]. Op die manier krijgt de lezer een inzage in de toepassing van de regelgeving in de praktijk. We gaan in hetgeen volgt uit van de regelgeving zoals die geldt op het moment van publicatie, met name januari 2023.

Stel: men wil een boom kappen. Wat nu? Ten eerste moet kunnen uitgesloten worden dat de boom in kwestie deel uitmaakt van wat volgens de geldende Vlaamse regelgeving als een bos beschouwd wordt, aangezien er dan andere regelgeving (met name het Bosdecreet) van toepassing is. Dit is het geval als de boom voldoet aan de voorwaarden van artikel 3 van het Bosdecreet. Artikel 3, *§1* definieert het begrip bos in Vlaanderen als '*grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen*'[4]. Daarnaast stelt dit artikel enerzijds een aantal grondoppervlaktes die niet (geheel) aan die algemene definitie voldoen toch gelijk aan bos, terwijl het anderzijds een aantal met bomen bezette oppervlaktes expliciet van deze definitie uitsluit. Voor de volledige definitie kan men terecht bij het Agentschap voor Natuur en Bos (verder ook 'het ANB' genoemd)[5]. Aangezien bosbomen buiten de scope van deze studie vallen, gaan we er voor het vervolg van dit rapport van uit dat de boom in kwestie buiten het bos staat.

De regelgeving rond het kappen van bomen buiten het bos is behoorlijk versnipperd. In eerste instantie wordt de kap van bomen buiten het bos geregeld door het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu d.d. 21.10.1997 (verder 'het Natuurdecreet' genoemd) en de regels rond ruimtelijke ordening uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder ook 'de VCRO' genoemd). Op de webpagina 'Bomen kappen buiten het bos' vat het Agentschap voor Natuur en Bos de geldende regelgeving samen[6]. Ook de kompasnaald 'Kappen van bomen' geeft een overzicht[7]. Maar in specifieke gevallen zijn ook het Burgerlijk wetboek en het Decreet betreffende het onroerend erfgoed d.d. 12.07.2013 (verder 'het Onroerenderfgoeddecreet' genoemd) van toepassing. Deze wetgevingen kunnen specifieke beperkingen op het kappen of aanplanten van bomen opleggen.

Hieronder geven we eerst een overzicht van de verschillende vergunningen en toelatingen die nodig kunnen zijn voor het kappen van bomen buiten bos, met de eventuele vrijstellingen daarop. Daarna worden een aantal andere aspecten van de geldende regelgeving belicht, zoals het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de algemene kap van bomen en die in het kader van hakhoutbeheer, vergunningsvoorwaarden en lasten, en het regulariseren van niet-vergunde kappingen.

[3] Zie Wetgeving, rechtsleer, rechtspraak en modellen voor juristen (kluwer.be)
[4] Artikel 3, §1 van het Bosdecreet
[5] Zie Wat is een bos? | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)
[6] Zie Bomen kappen buiten het bos | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)
[7] Zie anb_kompasnaald_wat_is_een_bos_lr5.pdf (natuurenbos.be)

2.2 VERGUNNINGEN EN TOELATINGEN

2.2.1 Omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikel 4.2.1, 3° stelt dat voor het kappen van een boom die geen deel uitmaakt van een bos een **omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig** is, wanneer de boom in kwestie **op een hoogte van één meter boven het maaiveld een stamomtrek van één meter of meer** heeft. Deze omgevingsvergunning (voor stedenbouwkundige handelingen) wordt soms een 'kapvergunning' genoemd maar mag geenszins verward worden met de kapmachtiging, dewelke door het Agentschap voor Natuur en Bos wordt toegekend. Ook gemeentelijke verordeningen of reglementen gebruiken soms het woord 'kapvergunning' voor kappingen die niet omgevingsvergunningsplichtig zijn volgens de Vlaamse regelgeving, maar wel een gemeentelijke toelating nodig hebben. In beide gevallen is het correcter en helderder om de juiste termen ('omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen' en 'gemeentelijke toelating') te hanteren.

Op deze algemene regel bestaan echter heel wat uitzonderingen, waardoor de kap van bepaalde bomen wordt vrijgesteld van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

Bovendien moet er bij de toepassing rekening gehouden worden met de algemene voorwaarden die hierin omschreven worden, waaronder een ondergeschiktheid aan de voorschriften van gewestelijke, provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen of met de uitdrukkelijke voorwaarden van omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen. Dit wordt verder toegelicht in 2.2.1.3.

2.2.1.1 Vrijstellingen op de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen

De meeste uitzonderingen worden geregeld door het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is d.d. 16 juli 2010 (verder ook 'het Vrijstellingsbesluit' genoemd).

Ten eerste stelt artikel 6.1, 1° van het Vrijstellingsbesluit dat het kappen van hoogstammige bomen kan gebeuren zonder omgevingsvergunning indien voldaan is aan **vier cumulatieve vereisten**:

1. De boom maakt geen deel uit van een bos.
2. De boom is gelegen in woongebied, agrarisch gebied of industriegebied. Indien de boom in een woonparkgebied ligt, is niet voldaan aan deze voorwaarde.
3. De boom is gelegen in een maximale straal van 15 meter rondom een vergunde woning, de vergunde landbouwbedrijfswoning, de vergunde bedrijfswoning of bedrijfsgebouwen.
4. De boom is niet gelegen op openbaar domein.

Indien dus voldaan is aan al deze voorwaarden is kappen zonder omgevingsvergunning toegestaan. Maar indien de boom bijvoorbeeld niet in een straal van 15 meter rond een vergund gebouw ligt, deel uitmaakt van een bos dat toevallig in de tuin ligt of zich in woonparkgebied bevindt, kan er geen gebruik gemaakt worden van deze vrijstelling.

Ten tweede geldt er een vrijstelling voor het vellen van bomen bij **acuut gevaar**. Hiervoor moet geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen worden aangevraagd, maar enkel een

schriftelijke toestemming van de burgemeester. Dit wordt geregeld door artikel 6.1, 2° van het Vrijstellingsbesluit. Wat het begrip 'acuut gevaar' precies inhoudt, wordt hier niet gedefinieerd, noch hoe men hierop controle uitvoert. Op de website van ANB worden wel een aantal richtlijnen gegeven over hoe lokale besturen hiermee moeten omgaan[8].

Ten derde wordt in artikel 6.1, 4° van het Vrijstellingsbesluit een vrijstelling voorzien onder beperkte voorwaarden voor het vellen van bomen op grond van **een landbouwbedrijf**, wanneer die passen binnen de specifieke regelgeving voor agroforestry (een landbouwsysteem waarbij op eenzelfde grond bomen en landbouwgewassen of veeteelt gecombineerd worden)[9].

Ten vierde voorziet het Vrijstellingsbesluit (artikel 6.1, 5° en 6°) een aantal uitzonderingen voor het kappen van bomen door of op vraag van **spoorwegbeheerders of leidingbeheerders**. Dit kan slechts in duidelijk afgebakende zones in de directe nabijheid van de infrastructuur die zij beheren[10].

Ten vijfde regelt het Vrijstellingsbesluit een vrijstelling voor bomen op **openbaar domein**. Ook hier geldt de algemene regel uit artikel 4.2.1, 3° VCRO, maar er werden aparte uitzonderingsgronden voorzien in het Vrijstellingsbesluit (artikel 6.1, 7°). Dit stelt dat er geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig is voor het vellen van hoogstammige bomen buiten bos, die op openbaar domein staan zolang er in de onmiddellijke omgeving een heraanplant gebeurt in het eerstvolgende plantseizoen. Het Vrijstellingsbesluit legt hier geen enkele beperking op wat betreft soort of grootte.

Artikel 1.1, 7° van het Vrijstellingsbesluit geeft weer wat er onder het begrip openbaar domein kan verstaan worden:

- de openbare wegen en de spoorwegen
- de bevaarbare rivieren en de kanalen dienstig voor de scheepvaart of een ander gebruik van
- openbaar nut, met hun aanhorigheden
- de onbevaarbare waterlopen met hun aanhorigheden
- de openbare parken en pleinen
- de zeestranden en duinen;

Op bovenstaande plaatsen moet dus geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aangevraagd worden, indien voldaan is aan de overige voorwaarden van artikel 6.1, 7° van het besluit (boom is gelegen buiten bos en er wordt een heraanplant uitgevoerd in het eerstvolgende plantseizoen).

Ten slotte is er de vrijstelling voor het kappen van bomen gelegen binnen een goedgekeurd beheerplan[11], meestal een natuurbeheerplan. Onder deze vrijstellingen vallen de natuurbeheerplannen volgens de huidige regelgeving voor het natuurbeheerplan (ingegaan in 2017), maar ook de uit de oudere regelgeving daterende, maar nog bestaande bosbeheerplannen of beheerplannen voor een natuurreservaat. Deze vrijstelling wordt bepaald door het

[8] Zie Bomen kappen bij acuut gevaar | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)
[9] Zie Agroforestry en carbon farming - BOS+ (bosplus.be)
[10] Zie Artikel 6.1, 5° en 6° van het Vrijstellingsbesluit
[11] Zie Bomen kappen buiten het bos | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be), Kapmachtiging | Vlaanderen.be en artikel 16bis ev., Decreet natuurbehoud d.d. 21/10/1997

Natuurdecreet (artikel 16bis tot 16duodecies) en vermeld in het Vrijstellingsbesluit. Indien in deze beheerplannen de kap van de boom werd opgenomen dan is er geen vergunning nodig, en mag de kap gebeuren volgens de beschrijving in het beheerplan.

Naast het natuurbeheerplan kennen we ook het onroerenderfgoedbeheersplan, conform artikel 8.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet. Dit onroerenderfgoedbeheersplan kan opgemaakt worden voor een beschermd onroerend erfgoed of voor een erfgoedlandschap[12]. Het agentschap Onroerend Erfgoed staat in voor de goedkeuring van de beheersplannen. Beschikt men over een goedgekeurd beheersplan voor een beschermd stads- en dorpsgezicht, een beschermd cultuurhistorisch landschap, erfgoedlandschap of een beschermde archeologische site dan komt men in aanmerking voor een erfgoedpremie en is een afzonderlijke toelating niet meer nodig voor werken die in het plan worden vrijgesteld. Wanneer er een goedgekeurd onroerenderfgoedbeheersplan is, waarin het kappen wordt vrijgesteld, moet dus geen afzonderlijke toelating meer gevraagd worden voor deze werken.

Daarnaast kan het ook gaan om een geïntegreerd beheerplan. Wanneer een terrein ook een natuurbeschermingsstatuut heeft of beheerd wordt vanuit natuurbehoud, dan kan men een geïntegreerd beheersplan opstellen volgens artikel 8.1.3 van het Onroerenderfgoeddecreet. Hierbij worden de doelstelling voor natuurbehoud en onroerend erfgoed samen in één plan opgenomen en op elkaar afgestemd.

Herwaarderingsplannen goedgekeurd overeenkomstig het Decreet tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten d.d. 03.03.1976 en beheerplannen opgemaakt overeenkomstig het Decreet betreffende de landschapszorg d.d. 16.04.1996 hebben dezelfde juridische waarde als een onroerenderfgoedbeheerplan[13].

Een beheersplan is vooralsnog geen overkoepelend begrip. De omvang en voorwaarden kunnen afwijken. Idealiter opteert men daarom, wanneer het terrein zowel beheerd wordt vanuit erfgoedwaarden als vanuit natuurbehoud voor een geïntegreerd beheersplan waarin de verschillende beheersdoelstellingen samengebracht worden en één afgestemde gebiedsgerichte visie gegarandeerd wordt binnen de geldende regelgeving.

2.2.1.2 Tijdslijn wijzigingen Vrijstellingsbesluit

Zoals blijkt uit vorige sectie, vormt het Vrijstellingsbesluit de basis voor een scala aan uitzonderingen op de algemene vergunningsplicht voor het kappen van bomen buiten het bos. Om te begrijpen hoe deze complexe regelgeving tot stand kwam, is het interessant om te kijken naar de chronologie van het Vrijstellingsbesluit, en de wijzigingen die er door de jaren heen aan gebeurd zijn. Via Emis navigator kan men de verschillende versies van een besluit raadplegen[14]. Wanneer we naar de versies bij artikelen 6.1 tot en met 6.3 (Hoofdstuk 6: Groen) kijken, zien we dat artikel 6.1 inderdaad een aantal keer werd aangepast maar niet bij elke wijziging van het Vrijstellingsbesluit ook een aanpassing aan het artikel gebeurde.

[12] Zie Beheersplan | Eigenaars | Onroerend Erfgoed
[13] Artikel 12.3.13 van het Onroerenderfgoeddecreet
[14] Zie EMIS Navigator (vito.be)

Hieronder worden de verschillende versies weergegeven met de wijzigingen gemarkeerd in grijs.

De eerste versie van het artikel dateert van 01/12/2010

Een stedenbouwkundige vergunning 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 woonparkgebied; 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; 2° het vellen van alleenstaande hoogstammige bomen of van enkele bomen in lijnverband omwille van acuut gevaar en na voorafgaande schriftelijke instemming van het Agentschap voor Natuur en Bos; 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.

Bovenstaand artikel is de eerste versie van artikel 6.1 van het Vrijstellingsbesluit, dat het kappen van bomen regelt. Er zijn sinds 2010 dus verschillende vrijstellingen bijgekomen. In de eerste versie van het artikel werd ook nog de term 'stedenbouwkundige vergunning' gehanteerd. Bij de eerste uitzondering ontbreekt nog de voorwaarde dat de boom niet gelegen mag zijn op openbaar domein.

Ook moet opgemerkt worden dat de **vrijstelling voor acuut gevaar** in 2010 **instemming van ANB vereiste. Deze voorwaarde werd gewijzigd** en op dit moment is er de schriftelijke toestemming nodig van de burgemeester voor het kappen van een boom op basis van acuut gevaar. De reden dat de toestemming van ANB werd geschrapt is volgens het rapport aan de koning de volgende[15]:

> *"Wijziging van de vrijstelling voor het vellen van gevaarlijke bomen (artikel 6.1, 2°) : Thans kunnen gevaarlijke bomen gekapt worden na schriftelijk akkoord van het agentschap Natuur en Bos. Dit agentschap wenst zich echter op haar Vlaamse kerntaken te concentreren. Het is dan ook logisch om deze taak aan de burgemeester op te dragen. Die heeft immers als hoofd van politie op het openbaar domein, reeds een gelijkaardige taak inzake het slopen van gevaarlijke gebouwen."*

Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren bleek dat zij deze wijziging niet noodzakelijk een goede zaak vinden. Voor lokale actoren en politici is het in de praktijk vaak moeilijker om de kap van bomen te weigeren wanneer er veiligheidsargumenten gehanteerd worden. Des te meer omdat niet iedereen de vereiste expertise heeft om te bepalen wanneer een boom gevaarlijk is.

[15] Rapport aan de koning van Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 houdende wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater (BS 19 september 2016)

De tweede versie, die dateert van 29/09/2016, stelt:

Een stedenbouwkundige vergunning 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 woonparkgebied;

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;

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 landbouwbeleid 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.

In deze versie werden de meeste huidige uitzonderingen ingeschreven. **De uitzonderingen voor spoorweg en leidingbeheer alsook agroforestry en openbaar domein dateren dan ook van deze wijziging.**

Bij het invoeren van deze uitzonderingen voor spoorweg en leidingbeheer is er geen aandacht geweest voor monitoring en opvolging. Dankzij deze uitzonderingen kan er dus gekapt worden zonder melding, waardoor er geen volledig zicht is op hoeveel bomen er onder deze uitzonderingen gekapt worden. Beheerders kunnen er wel zelf voor kiezen om deze gegevens gestructureerd bij te houden (zoals vandaag bijvoorbeeld het geval is bij de Vlaamse Waterweg) maar worden er door de wetgeving niet toe aangezet. Dit onderzoek leert ons dat dit gebrek aan informatie een volledige analyse van de dynamieken en trends in het kappen van bomen bemoeilijkt.

Enkel de voorwaarde dat de boom niet gelegen mag zijn op openbaar domein ontbreekt nog bij de eerste uitzondering en men spreekt nog niet van een omgevingsvergunning.

De derde versie, die dateert van 23/02/2017, stelt:

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 woonparkgebied;

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;

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 landbouwbeleid 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.

In deze versie werd de eerste uitzondering nog niet aangepast, maar zien we dat het artikel nu de term "omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen" hanteert.

De huidige versie is in werking sinds 22/11/2018.

De enige bijkomende aanpassing die er in die wijziging gebeurd is, is dat er een voorwaarde in de eerste uitzondering is bijgekomen, namelijk dat de boom niet gelegen mag zijn op openbaar domein.

Daardoor luidt de huidige versie van het artikel als volgt:

Artikel 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 woonparkgebied;

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 landbouwbeleid 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.

2.2.1.3 Aangepaste regelgeving op lokaal niveau

Bij de toepassing van het Vrijstellingsbesluit moet er ook rekening gehouden worden met de algemene voorwaarden die hierin omschreven worden[16]. Die stellen onder andere dat de vrijstellingen slechts van toepassing zijn voor zover deze niet in strijd zijn met de voorschriften van gewestelijke, provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen of met de uitdrukkelijke voorwaarden van omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen. Verder zijn zij ook enkel van toepassing voor zover ze geen voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan (verder ook 'RUP' genoemd) tegenspreken en hebben zij geen toepassing op handelingen waarvoor een milieueffecten rapportage, een passende beoordeling of een mobiliteitsstudie moet worden opgemaakt.

Het is dus belangrijk om te beseffen dat **van bovenstaande regelgeving op lokaal vlak kan worden afgeweken**, waardoor in een specifieke gemeente strengere regels kunnen gelden. Naast het Vrijstellingsbesluit zelf, speelt artikel 4.2.5 van de VCRO hier een grote rol. Dit stelt dat provinciale en gemeentelijke **stedenbouwkundige verordeningen** ten eerste meldingsplichtige handelingen vergunningsplichtig kunnen maken, en ten tweede vrijgestelde handelingen meldingsplichtig. De vergunningsplicht versoepelen, kan dus niet. Maar ook het vergunningsplichtig maken van vrijgestelde handelingen is sinds een wetswijziging in 2016 niet meer mogelijk[17]. Met andere woorden: stedenbouwkundige verordeningen kunnen **de vergunningsplicht voor het kappen van bomen niet uitbreiden naar volgens de Vlaamse regelgeving vrijgestelde bomen**. Hiervoor kan slechts een meldingsplicht worden opgelegd.

[16] Zie artikel 1.2 van het Vrijstellingsbesluit.
[17] Zie artikel 4.2.5 van de VCRO

Bestaande, vóór september 2009 aangenomen verordeningen die vrijgestelde handelingen vergunningsplichtig maken, kunnen echter wel blijven gelden. We verwijzen daarvoor naar artikel 4.2.6 VCRO, dat stelt[18] *"De provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen die werden vastgesteld vóór 1 september 2009 en die op grond van de mogelijkheden, voorzien in de vroegere regelgeving, een vergunningsplicht hebben ingevoerd voor van vergunning vrijgestelde stedenbouwkundige handelingen, blijven geldig tot ze worden opgeheven. De verordenende overheid kan na 1 september 2009 wijzigingen aan deze stedenbouwkundige verordeningen aanbrengen binnen de marges, vermeld in artikel 4.2.5"*

Op 18 november 2022 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het Voorontwerp van decreet met diverse bepalingen rond omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening (verder ook 'het voorontwerp Verzameldecreet' genoemd)[19]. Dit bevat onder andere de opheffing van de mogelijkheid voor lokale besturen om verordeningen op te maken die bijkomende meldings- of vergunningsplichten bevatten, maar ook een bepaling die bestaande verordeningen die strijdig zijn met dit principe na een overgangsperiode opheft. **Bij de invoering van deze wetgeving zouden de mogelijkheden die gemeenten hebben om de vergunningsplicht te moduleren dus nog verder worden ingeperkt.** Op het moment van schrijven is dit echter nog onzeker.

Daarnaast is al in 2009 het kappen van bomen uit de bevoegdheid van gemeenten op vlak van stedenbouwkundige verordeningen gehaald, en kunnen er in principe dus ook op deze grond **geen nieuwe verordeningen ter zake** worden ingesteld. Intussen kunnen reeds aangenomen verordeningen die het kappen van bomen regelen wel blijven gelden. We verwijzen daarvoor naar artikel 2.3.1 VCRO, dat stelt[20]: "*De gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen die werden vastgesteld vóór 1 september 2009 en die op grond van de mogelijkheden, voorzien in de vroegere regelgeving, andere aangelegenheden regelen dan deze, vermeld in het eerste lid, of andere constructies of handelingen betreffen dan deze, vermeld in het tweede lid, blijven geldig tot ze worden opgeheven." De verordenende overheid kan na 1 september 2009 wijzigingen aan deze stedenbouwkundige verordeningen aanbrengen binnen de marges, vermeld in het eerste en tweede lid."*

Artikel 2.3.1 VCRO omvat de lijst met onderwerpen waarover een gemeente een stedenbouwkundige verordening kan opstellen. Het betreft een limitatieve lijst. Het kappen van bomen an sich maakt geen onderdeel meer uit van deze lijst. Verschillende onderwerpen die wel nog steeds op de lijst staan houden wel enig verband met het beheer van groen. Voor de volledigheid wordt het gehele artikel hieronder geciteerd[21].
"De Vlaamse Regering kan gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor een deel van of voor het hele gewest. Die verordeningen bevatten de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor :
1° de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming;

[18] Zie Artikel 4.2.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
[19] Zie Voorontwerp Verzameldecreet | Departement Omgeving - Vlaamse overheid (vlaanderen.be)
[20] Zie Artikel 2.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
[21] Zie Artikel 2.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

2° de thermische en akoestische kwaliteit van de bouwwerken, de energiebesparingen en de energieterugwinning, de uitbouw van collectieve energievoorzieningen waarop desgevallend verplicht moet worden aangesloten;
3° de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit;
4° de aanleg van voorzieningen, met name de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de verwarming, de telecommunicatie, de opvang van afvalwater en regenwater, de afvalophaling en de windmolens;
5° de bewoonbaarheid van de woningen;
6° het verbieden van werken waarvoor een omgevingsvergunning vereist is op bepaalde uren en dagen met het oog op het behoud van de leefkwaliteit en de doorgang van het langzaam verkeer;
7° de toegang voor personen met een functiebeperking tot al dan niet bebouwde onroerende goederen of delen ervan toegankelijk voor het publiek, tot installaties en wegen;
8° de gebruiksveiligheid van een goed dat toegankelijk is voor het publiek;
9° de maatregelen inzake het ruimtelijk begrenzen van milieuhinder en het waarborgen van een adequate waterhuishouding;
10° de aanleg van groen en beplantingen;
11° de bewerkstelliging van een vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen, met dien verstande dat voorschriften betreffende de creatie van een bescheiden woonaanbod opgenomen worden in bijzondere stedenbouwkundige verordeningen, onder de voorwaarden, vermeld in boek 5, deel 9, titel 1, hoofdstuk 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021;
12° de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen;
13° ...”

Samengevat kunnen gemeenten sinds 2009 dus geen nieuwe, rechtsgeldige stedenbouwkundige verordeningen die de kap van bomen regelen opstellen, maar blijven bestaande gelden voor zover ze niet gewijzigd worden. Gemeenten die hier niet over beschikken, voeren aangepaste regelgeving vandaag soms door **via een gemeentelijk reglement**.

2.2.2 Ontheffing op het kapverbod in VEN, natuurreservaat, verboden te wijzigen vegetaties of kleine landschapselementen

In sommige situaties is de kap van bomen buiten het bos in principe verboden. Hierdoor kan er naast de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, of zelfs in het geval van een vrijstelling op deze vergunningsplicht, een bijkomende ontheffing nodig zijn op het kapverbod.

Ten eerste geldt dit wanneer de boom gelegen is in het Vlaams Ecologisch Netwerk (verder ook het ‘VEN’ genoemd). In VEN-gebieden kent de natuur extra bescherming en wordt het kappen van bomen als verboden beschouwd[22]. Indien een kap toch nodig blijkt, moet een individuele ontheffing voor verboden activiteiten in het VEN worden aangevraagd. Indien er sowieso een omgevingsvergunning nodig is voor het gehele project wordt de individuele ontheffing geïntegreerd

[22] Artikel 17 ev. decreet Natuurbehoud van 21/10/1997

in de aanvraag voor omgevingsvergunning. Indien men geen omgevingsvergunning nodig heeft kan de ontheffing afzonderlijk worden aangevraagd bij het Agentschap voor Natuur en Bos. Of men kan ervoor kiezen een natuurbeheerplan of geïntegreerd beheersplan op te maken, waarin toekomstige kappingen reeds kunnen worden opgenomen en waardoor er niet telkens een individuele aanvraag zal moeten gebeuren.

Ten tweede kan een boom die men wenst te kappen gelegen zijn in een natuurreservaat. Binnen natuurreservaten is de kap van komen verboden, tenzij deze werd opgenomen in een goedgekeurd (natuur)beheerplan. De opmaak van een natuurbeheerplan is een voorwaarde om erkend te worden als natuurreservaat, en doorgaans zal de kap van bomen dus plaatsvinden in het kader van dit beheerplan. Valt de kapping in kwestie echter buiten dit plan, dan dient een ontheffing op dit kapverbod aangevraagd te worden bij het ANB en/of geïntegreerd in een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

Ten derde kan een boom deel uitmaken van een verboden te wijzigen vegetatie[23], of van een verboden te wijzigen landschapselement. Voor een aantal specifieke vegetatietypes, die hieronder worden opgelijst, zal men doorgaans dus net zoals in het VEN-gebied een ontheffing op het kapverbod nodig hebben indien men hier een boom wil kappen. Op gelijkaardige wijze kan deze ofwel afzonderlijk worden aangevraagd bij het ANB ofwel deel uitmaken van de aanvraag van een omgevingsvergunning. Het wijzigen van een aantal specifieke vegetatietypes is verboden voor onder andere:

- vennen en heiden;
- moerassen en waterrijke gebieden;
- duinvegetaties.

Op een gelijkaardige manier is een ontheffing nodig wanneer een boom deel uitmaakt van een verboden te wijzigen landschapselement[24]:

- holle wegen;
- graften;
- bronnen.

Ook het kapverbod kent **een aantal vrijstellingen**, waarbij de ontheffing niet moet worden aangevraagd. Het gaat om de volgende situaties[25]:

1. De kap is expliciet opgenomen in een natuurbeheerplan, een onroerenderfgoedbeheersplan , een geïntegreerd beheersplan, een landinrichtingsplan, een kavelplan, een natuurinrichtingsproject, of een natuurrichtplan.
2. de kap gebeurt op huiskavels van een woning en/of bedrijfsgebouw binnen een straal van maximaal 100 meter rondom de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw. Indien de wijzigingen gebeuren binnen de ruimtelijke bestemming groengebied, parkgebied,

[23] Artikel 7 van het besluit van 3 juli 2009 betreffende de vergoeding van wildschade of van schade door beschermde soorten en tot wijziging van hoofdstuk IV van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu en https://www.vlaanderen.be/omgevingsvergunning-voor-het-wijzigen-van-kleine-landschapselementen-of-vegetaties en https://natuurenbos.vlaanderen.be/natuur-wijzigen/ingrepen-de-natuur

[24] Artikel 7 van het besluit van 3 juli 2009 betreffende de vergoeding van wildschade of van schade door beschermde soorten en tot wijziging van hoofdstuk IV van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu

[25] Zie Ingrepen in de natuur | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be) en omzendbrief LNW/98/01, te raadplegen via https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1006515.html

buffergebied of bosgebied, wordt de huiskavel beperkt tot het kadastraal perceel van de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw en de straal beperkt tot maximaal 50 meter rondom de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw. De vergunde woning of het vergund bedrijfsgebouw moet bewoond of in gebruik zijn.

3. De kap kadert binnen het normale onderhoud van de natuur (vegetatie of KLE) en dit normaal onderhoud gebeurt volgens de code goede natuurpraktijk.

In bovenstaande uitzonderingsgevallen kan de kap dus plaatsvinden zonder een ontheffing, maar moet wel rekening gehouden worden met de zorgplicht voor de natuur.

2.2.3 Omgevingsvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen of voor het wijzigen van vegetaties

Naast een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen kan het kappen van bomen in bepaalde situaties ook specifieke omgevingsvergunningen vereisen.

Ten eerste kan een **omgevingsvergunning voor het wijzigen van vegetaties** nodig zijn. Dit is het geval voor vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen, gelegen in één van de volgende gebieden[26]:

- groen-, park- , buffer-, bos-, vallei-, en brongebieden;
- agrarische gebieden met ecologisch belang en agrarische gebieden met bijzondere waarde;
- natuurontwikkelingsgebieden;
- beschermde duingebieden;
- Vogel- en Habitatrichtlijngebieden;
- Ramsar-watergebieden.

Vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen zijn wijzigingen die niet verboden (zie 2.2.2) en niet vrijgesteld zijn. Voor de volledigheid geven we de lijst van vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen mee[27]:

- afbranden van vegetatie;
- vernietigen, beschadigen of doen afsterven van vegetatie met mechanische of chemische middelen;
- wijzigen van reliëf;
- nivellering van microreliëf;
- wijzigen van de waterhuishouding (rechtstreeks en onrechtstreeks!) door drainage, ontwatering, dichten;
- wijzigen van het overstromingsregime van vegetatie;
- voor historisch permanente graslanden, met inbegrip van het daaraan verbonden microreliëf en poelen, geldt een specifieke regeling. De wijzigingen zijn vergunningsplichtig:
    - in valleigebieden, brongebieden, natuurontwikkelingsgebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang of agrarische gebieden met bijzondere waarde op de bestemmingsplannen en de bestemmingsgebieden die vergelijkbaar zijn met die gebieden;
    - in SBZ (Speciale Beschermingszone) IJzervallei (BE 250083);

[26] Artikel 13, §4 en §5 van het decreet van 21 oktober 1997
[27] Artikel 13, §4 en §5 van het decreet van 21 oktober 1997

- in SBZ's in uitvoering van de Habitatrichtlijn, voor zover het desbetreffende type historisch permanent grasland binnen deze perimeters als habitat is aangemeld;
- op de kaart opgemaakt door de Vlaamse regering. De natuurvergunningsplicht geldt voor zover de HPG's (Harmonisch Park- en Groenbeheerplannen) definitief zijn vastgesteld én gelegen zijn binnen een van de gebieden beschreven onder 1, 2 of 3.

Ten tweede kan een **omgevingsvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen** (verder ook 'KLE's' genoemd) nodig zijn. Dit geldt voor vergunningsplichtige wijzigingen in één van volgende gebieden[28]:

- groen-, park- , buffer-, bos-, vallei-, en brongebieden;
- agrarische gebieden met ecologisch belang en agrarische gebieden met bijzondere waarde;
- natuurontwikkelingsgebieden;
- beschermde duingebieden;
- Vogel- en Habitatrichtlijngebieden;
- Ramsar-watergebieden;
- agrarische gebieden;
- landschappelijk waardevolle agrarische gebieden;
- natuurverbindings- en verwevingsgebieden van het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (verder ook 'IVON' genoemd).

Vergunningsplichtige wijzigingen voor kleine landschapselementen of de vegetatie ervan zijn[29]:

- rooien of verwijderen en beschadigen van: houtachtige beplantingen op bermen en taluds, houtachtige beplantingen langs waterlopen, dijken of taluds, heggen, hagen, houtkanten, houtwallen, bomenrijen, hoogstamboomgaarden;
- afbranden en vernietigen, beschadigen of doen afsterven met mechanische of chemische middelen van de vegetatie horende bij de kleine landschapselementen en van perceelsrandbegroeiingen en sloten;
- uitgraven, verbreden, rechttrekken, dichten van stilstaande waters, poelen, waterlopen
- wijzigen van sloten, greppels, laantjes, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen, kwelzones en andere kleine landschapselementen in de historisch permanente graslanden.

Er gelden **een aantal vrijstellingen** op de omgevingsvergunning voor het wijzigen van vegetaties en op de omgevingsvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen. Het gaat om de dezelfde situaties als die voor het kapverbod (zie 2.2.2)[30]:

1. De kap is expliciet opgenomen in een natuurbeheerplan, een onroerenderfgoedbeheersplan, een geïntegreerd beheersplan, een landinrichtingsplan, een verkavelingsplan, een natuurinrichtingsproject, of een natuurrichtplan.
2. De kap gebeurt op huiskavels van een woning en/of bedrijfsgebouw binnen een straal van maximaal 100 meter rondom de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw. Indien de wijzigingen gebeuren binnen de ruimtelijke bestemming groengebied, parkgebied, buffergebied of bosgebied, wordt de huiskavel beperkt tot het kadastraal perceel van de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw en de straal beperkt tot maximaal 50 meter

[28] Artikel 13, §4 en §5 van het decreet van 21 oktober 1997
[29] Artikel 13, §4 en §5 van het decreet van 21 oktober 1997
[30] Zie Ingrepen in de natuur | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)

rondom de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw. De vergunde woning of het vergund bedrijfsgebouw moet bewoond of in gebruik zijn.

3. De kap kadert binnen het normale onderhoud van de natuur (vegetatie of KLE) en dit normaal onderhoud gebeurt volgens de code goede natuurpraktijk, zoals toegevoegd als bijlage aan de omzendbrief LNW/98/01[31]. Deze code geldt als info en duiding voor de vergunningverlenende overheid, opdat deze kan bepalen wanneer deze uitzondering van toepassing is (zie ook 2.3.1 van dit rapport).

In bovenstaande uitzonderingsgevallen kan de kap dus plaatsvinden zonder een omgevingsvergunning, maar moet wel rekening gehouden worden met de zorgplicht voor de natuur.

[31] Te raadplegen via https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1006515.html

2.2.4 Toelating voor beschermd of vastgesteld erfgoed

Bomen kunnen **beschermd zijn als monument, deel uitmaken van een beschermd stads- of dorpszicht, een beschermde archeologische site, of een cultuurhistorisch landschap of erfgoedlandschap**[32][33]. Hierbij geldt enerzijds de actieve instandhouding van deze mee beschermde bomen; de boom in goede staat houden. Anderzijds geldt ook de passieve instandhouding; men mag niets doen wat schade aanricht aan de boom.

Wil men een boom die beschermd is als onderdeel van een stads- of dorpsgezicht, als onderdeel van een cultuurhistorisch landschap, van een beschermde archeologische site of als (onderdeel van) een monument alsnog vellen, dan wordt bij de behandeling van de omgevingsvergunning het **advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed** gevraagd. Is de kap niet vergunningsplichtig, dan is een **schriftelijke toelating van het Agentschap Onroerend Erfgoed** of de erkende onroerenderfgoedgemeente nodig[34]. In wat volgt, spreken we over 'toelating' waarbij die dus ook in de vorm van een advies kan gegeven worden.

In de definitieve en voorlopige beschermingsbesluiten voor monumenten, cultuurhistorische landschappen, archeologische sites en stads- en dorpsgezichten wordt een lijst met toelatingsplichtige handelingen opgenomen (Art. 6.2.1 van het OEB). Wanneer deze handelingen niet opgenomen zijn in het beschermingsbesluit, hetgeen het geval kan zijn bij oudere beschermingen die dateren van voor de inwerkingtreding van het Onreoerenderfgoedbesluit op 1/1/2015, zijn artikel 6.2.4 t.e.m. 6.2.7 van het Onroerenderfgoedbesluit van toepassing. Hieronder bespreken we kort welke regels toepassing kunnen hebben op bomen[35].

Bij beschermde monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads-en dorpsgezichten is een toelating nodig voor het **vellen of beschadigen** van bomen en struiken die opgenomen zijn in het Beschermingsbesluit of in een goedgekeurd beheersplan[36]. Hetzelfde geldt voor elke **handeling die een wijziging van de groeiplaats en groeivorm** van deze bomen en de struiken tot gevolg kan hebben.

Ook is een toelating nodig voor het **structureel en fundamenteel wijzigen van de aanleg van historische tuinen, parken en begraafplaatsen** en dient elke handeling binnen beschermd erfgoed **die een aanzienlijke wijziging van de landschapskenmerken tot gevolg heeft**, met uitzondering van cultuurgewassen, onder meer voor de landbouw, en tuinbeplanting, gemeld te worden.

[32] Te raadplegen via https://geo.onroerenderfgoed.be/
[33] In het geval van een erfgoedlandschap geldt geen toelatingsplicht, maar wel een zorg- en motiveringsplicht.
[34] Zie artikel 3.2.1 van Onroerenderfgoedbesluit d.d. 16 mei 2014
[35] Zie ook artikelen 6.2.1 en 6.2.7 van Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014
[36] Artikel 6.2.2 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014.

Ook op deze regels gelden echter een aantal uitzonderingen of **vrijstellingen.**

1. Er is geen toelating vereist voor het onmiddellijk nemen van passende consolidatie- en beveiligingsmaatregelen in geval van nood[37]. Dit houdt in dat er een **acuut gevaar** bestaat[38].
2. Ook **regulier onderhoud** kan zonder toelating gebeuren[39]. Volgens artikel 2, 24° van het Onroerenderfgoedbesluit kan regulier onderhoud gedefinieerd worden als "*de preventieve en periodieke onderhoudswerken, gericht op het duurzaam in goede staat houden van een goed, die geen vervanging of wijziging van materiaal en uitvoeringstechniek impliceren en die geen negatieve impact op de erfgoedwaarde en geen impact op de bodem hebben*"[40]. Verder kan men ook zonder toelating nodige voorzorgsmaatregelen nemen, 'de boom beheren als een goede huisvader' en de toestand van de boom regelmatig controleren[41].
3. Wanneer een handeling opgenomen is in **een goedgekeurd Onroerenderfgoedbeheerplan**, is hiervoor geen toelating nodig zolang deze uitgevoerd wordt zoals voorzien in de bijgevoegde lijst[42]. Indien men hiervan wil afwijken, is er uiteraard wel opnieuw toelating vereist.

[37] Zie artikelen 6.1.1 en 6.1.3 onroerenderfgoedbesluit d.d. 16 mei 2014
[38] Voor andere gevallen van acuut gevaar kan u kijken naar de eerdere behandeling onder het Vrijstellingsbesluit.
[39] Artikel 6.1.4 onroerenderfgoedbesluit d.d. 16 mei 2014
[40] Artikel 2, 24° van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014
[41] Artikel 6.1.1 van Onroerenderfgoedbesluit d.d. 16 mei 2014
[42] Artikelen 6.2.2 en 8.1.4 en 8.1.6 van Onroerenderfgoedbesluit d.d. 16 mei 2014.

In de juridische databank Jura werd een interessant artikel over de bescherming van bomen als onderdeel van een bescherm landschap gevonden. Het gaat meer bepaald over een arrest van de Raad van State[43].

Het arrest gaat over een zaak waarin de verzoekende partij de kap van een boom, een Ginkgo biloba, wenste op het perceel van zijn buurman, aangezien deze voor overlast zorgde. De verzoekende partij richtte zich hiervoor eerst tot de vrederechter, maar uiteindelijk kwam de zaak tot bij de Raad.

In dit arrest oordeelt de Raad dat wanneer men een reeks bomen individueel opgelijst heeft en als landschap beschermd heeft omwille van hun esthetische waarde, dat elke individuele boom dan beschermd is. Het begrip landschap kan aldus één enkele boom omvatten**.** De Raad meent dan ook dat het zonder meer kappen van een gezonde boom, die individueel beschermd is als landschap voor zijn esthetische waarde, beschouwd moet worden als een in het gedrang brengen van de bewaring van het landschap. Het kappen is dan ook niet verenigbaar met de bescherming die deze boom geniet. Verder wordt erop gewezen dat men geen belang heeft bij een beroep dat wordt ingesteld tegen een beslissing tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning, die werd aangevraagd met het oog op het kappen van een boom. Men kan aldus geen belang hebben aangezien die boom individueel beschermd is als landschap wegens zijn esthetische waarde en er geen omstandigheden bestaan die het wettelijk mogelijk maken om geen acht te slaan op het beschermingsbesluit. In dergelijke omstandigheden kan de vergunning alleen maar geweigerd worden.

Bovenstaande zaak werd toegevoegd aan dit overzicht aangezien de Raad in deze zaak oordeelde dat er geen belang kan zijn wanneer een vergunningsaanvraag enkel geweigerd kan worden. Het feit dat er belang van de verzoeker ontbreekt wanneer het overheidsorgaan geen vergunning had kunnen afleveren is zeker relevant voor toekomstige zaken en kan de procesduur verkorten. Ook het feit dat de Raad oordeelt dat een beschermd landschap één enkele boom kan uitmaken zet de bescherming van bomen kracht bij. Er is echter ook enige nuance van toepassing, het betreft een zaak die ging over het Waalse recht in verband met het kappen van bomen en niet de Vlaamse regels. Het belang van bovenstaande zaak moet aldus genuanceerd worden. Echter is de visie van de Raad van State *in casu* wel interessant omdat de Raad ook een gelijkaardige visie zou kunnen hebben in een Vlaamse zaak, wat betreft het bestaan van de vereiste van 'belang'. In dat opzicht werd de zaak hierboven opgenomen en aldus niet voor een bepaalde visie op de toepassing van de regelgeving.

[43] RvS (13e k.) 27 april 2019, nr. 234.545. Te raadplegen via https://jura.kluwer.be/secure/documentview.aspx?id=rn300095610&state=changed.

2.3 ANDERE RELEVANTE REGELGEVING

2.3.1 De Code Goede Natuurpraktijk en het Natuurdecreet

De Code Goede Natuurpraktijk voor het beheer van waterlopen[44] maakt een onderscheid tussen wat beschouwd wordt als het kappen van bomen, en wat onder hakboutbeheer valt. Deze Code Goede Natuurpraktijk geeft de voorwaarden weer waaronder 'normaal onderhoud' aan KLE's en vegetaties kan gebeuren, conform het decreet op het natuurbehoud, en waarvoor dus geen toelatingen of vergunningen nodig zijn.

Daarnaast is er ook de omzendbrief LNW/98/01 betreffende de algemene maatregelen inzake natuurbehoud en wat de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen betreft volgens het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu[45]. Deze omzendbrief geeft verdere duiding over hoe de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen in het kader van het decreet Natuurbehoud moeten geïnterpreteerd worden. Deze omzendbrief werd eerder al besproken.

Verder is ook het Natuurdecreet (eveneens al eerder vernoemd) zelf een belangrijk instrument. Artikel 14 uit het decreet Natuurbehoud legt de zorgplicht op. Deze houdt in dat iedereen die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat hij door zijn handelen schade aanbrengt aan die natuurelementen, deze schade moet voorkomen, herstellen of compenseren. Deze zorgplicht is een horizontale maatregel en is altijd geldig, overal en ten aanzien van iedereen ongeacht de planologische bestemming of eventuele vergunningsprocedure. Deze zorgplicht is dus ook van toepassing op tuinen en private domeinen en geldt bovendien ook voor opdrachtgevers van dergelijke handelingen.

2.3.2 Het regulariseren van kappingen

Als een boom onrechtmatig gekapt werd zonder vergunning, dan kan de uitvoerder later nog een regularisatie van de kap aanvragen. De aanvraag betekent echter niet dat deze ook verkregen zal worden. Indien de regularisatie wordt toegekend, worden er vaak strenge voorwaarden opgelegd en indien men de regularisatie wordt afgewezen, zal men in de mate van het mogelijke de oorspronkelijke toestand moeten herstellen. Eenmaal een boom gekapt is, is een herstel van de oorspronkelijke boom uiteraard niet meer mogelijk. Men kan in dit geval wel een heraanplanting opleggen, al dan niet met specifieke soorten of plantmaten.

[44] De volledige benaming is Besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 tot vaststelling van een code van goede natuurpraktijk voor het beheer van waterlopen als vermeld in artikel 14, §2 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.
[45] Te raadplegen via https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1006515.html

In de juridische databank Jura vinden we verschillende interessante arresten over de regularisatie van gekapte bomen. Hoewel het hier gaat over de regularisatie van ontbossingen en niet van de kap van bomen buiten het bos, zijn ze omwille van hun impact op de toepassing van een regularisatievergunning toch relevant voor dit overzicht van regelgeving.

Ten eerste is er rechtspraak van de Raad van State, in een arrest dat gaat over een omgevingsvergunning tot ontbossing. Dit stelt dat bij de beoordeling van de regularisatieaanvraag rekening gehouden moet worden met de feitelijke toestand zoals die bestond vóór het uitvoeren van de werken[46]. De Raad van State meent dat elke andere opvatting er immers toe zou leiden dat de doelstelling van het Bosdecreet om de bossen en hun aanhorigheden te beschermen, onder meer door het instellen van een principieel verbod op ontbossing, zinledig wordt. Dezelfde bedenking geldt volgens de Raad van State voor de verplichting om, in uitvoering van bestuurlijke maatregelen opgelegd op grond van het decreet van 05.04.1994 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), over te gaan tot het herstel van de oorspronkelijke toestand. Verder merkt de Raad van State in dit arrest op dat het Agentschap Natuur en Bos een grote discretionaire bevoegdheid heeft en zij elk relevant gegeven van een zaak kunnen betrekken bij hun beoordeling, dus ook de waarde van het wederrechtelijke verdwenen bos.

Verder merkt de Raad voor Vergunningsbetwistingen in een arrest op dat een regularisatievergunning niet kan vervallen, aangezien de aard van deze vergunning zelf impliceert dat de werken minstens al gestart zijn voor de aanvraag. Indien de voorwaarden niet worden nageleefd moet hierop controle worden uitgeoefend via de handhaving, maar dit doet een vergunning dus niet vervallen[47].

In een ander arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt de Raad dat er altijd op dezelfde wijze geoordeeld moet worden over een regularisatieaanvraag als over een gewone aanvraag[48]. De oorspronkelijk bestaande toestand die bestond voor de wederrechtelijke uitgevoerde werken en de reeds uitgevoerde werken moeten op hun stedenbouwkundige verenigbaarheid getoetst worden.

Deze arresten zijn hier weergegeven omdat zij tonen dat de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen ervoor zorgen dat de bescherming die bomen genieten door het feit dat er in essentie een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd niet wordt uitgehold. Het voornaamste dat hierdoor duidelijk wordt, is dat de vergelijking met de originele toestand zoals die bestond voor de uitvoering van de wederrechtelijke werken moet gemaakt worden. Dit is een belangrijk element en verankert de bescherming van bomen aangezien men geen rekening mag houden met de wederrechtelijke kap van de bomen als feitelijke toestand om een regularisatieaanvraag te beoordelen. Ook het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat stelt dat men op dezelfde wijze moet oordelen over een regularisatieaanvraag als over een gewone aanvraag bevestigt dit en versterkt verder deze bescherming.

[46] RvS (7e k.) 19 november 2020, nr. 248.968, te raadplegen via https://jura.kluwer.be/secure/documentview.aspx?id=rn300128183&scrollid=rn300128183&NavSearchId=16271901.
[47] Raad Vergunningsbetwistingen (1e k.) nr. A/2013/0161, 23 april 2013, te raadplegen via https://jura.kluwer.be/secure/documentview.aspx?id=rn300077262&scrollid=rn300077262&NavSearchId=16281415.
[48] Raad Vergunningsbetwistingen (2e k.) nr. A/1617/0980, 27 juni 2017, te raadplegen via https://jura.kluwer.be/secure/documentview.aspx?id=rn300107274&scrollid=rn300107274&NavSearchId=16285148.

2.3.3 Voorwaarden, lasten en financiële waarborg bij een omgevingsvergunning

Bij het toekennen van een omgevingsvergunning (voor stedenbouwkundige handelingen, voor het wijzigingen van kleine landschapselementen of voor het wijzigen van vegetaties) kan de vergunningsverlener zowel voorwaarden als lasten opleggen. Over dit onderwerp werd een handleiding geschreven door het Departement Omgeving[49].

Lasten worden hierin gedefinieerd als volgt: "*leggen **bijkomende verplichtingen** op bij een vergunning. Ze vinden hun oorsprong in het voordeel dat een begunstigde uit zijn/haar vergunning haalt, en in de bijkomende taken die een overheid door de uitvoering van deze vergunning op zich moet nemen.*" (Departement Omgeving, z.d.) . Het typevoorbeeld is het voorzien van een wegenis bij een verkaveling. Maar een last kan er ook in bestaan dat een bepaalde geldsom aan de overheid moet betaald worden, zodat zij zelf kan instaan voor bepaalde kosten of acties in verband met de verleende vergunning.

Voorwaarden daarentegen worden gedefinieerd als: "*hebben tot doel het aangevraagde vergunbaar te maken, door **maatregelen op te leggen waardoor verenigbaarheid** kan worden bereikt met stedenbouwkundige voorschriften, verkavelingsvoorschriften of de goede ruimtelijke ordening. Een vergunningverlenende overheid kàn een voorwaarde opleggen indien zij van mening is dat het aangevraagde niet voor vergunning in aanmerking komt, tenzij bepaalde voorwaarden worden nageleefd*." (Departement Omgeving, z.d.). Een voorbeeld hiervan is een beperking op de hoeveelheid verharding die wordt aangelegd, of de verplichte aanleg van parkeerplaatsen.

Wanneer aan een vergunning een last wordt gekoppeld, kan hiervoor ook een **financiële waarborg** worden opgelegd. Die moet dan toelaten om de opgelegde last uit te voeren, ook wanneer de persoon die ze zou moeten uitvoeren (de vergunningsaanvrager) dat niet zelf doet. Een financiële waarborg opleggen bij een voorwaarde is in principe niet mogelijk.

Lasten en voorwaarden zijn **juridisch verschillend op vlak van handhaving.** Bij niet naleving van een voorwaarde, is het gevolg dat er simpelweg geen vergunde constructie of handeling (bv. kap) bestaat. De juridische situatie is dan duidelijk – er is sprake van stedenbouwkundig misdrijf - en men kan streng optreden. De last daarentegen maakt geen integraal deel uit van de vergunning, waardoor er nog steeds sprake is van een vergunde constructie of een vergunde handeling (bv. kap). Noch een strafrechtelijke vervolging, noch een herstelvordering zijn mogelijk bij een niet vervulde voorwaarde. Een schuldeiser van een last kan louter 'een beslissing tot toepassing van bestuursdwang' betekenen aan de schuldenaar van de last. Daarmee zou de schuldeiser uiteindelijk kunnen overgaan tot de uitvoering van de last, op kosten van de schuldenaar. Via het opleggen van een financiële waarborg, krijgt een overheid meer zekerheid dat een last wordt uitgevoerd of kan worden uitgevoerd.

[49] Zie Lasten en voorwaarden bij een omgevingsvergunning | Departement Omgeving - Vlaamse overheid (vlaanderen.be)

2.4 RECENTE EN VERWACHTE WIJZIGINGEN AAN DE REGELGEVING

2.4.1 Plantafstand bomen op openbaar domein

In 2021 werden er wijzigingen aangebracht aan de regels over de vereiste plantafstand van bomen tot perceelsgrenzen. Deze wetgeving is in werking getreden op 1 september 2021, waardoor bomen die na die datum worden aangeplant, en die **minstens twee meter hoog** zijn, **op een afstand van twee meter van de perceelsgrens** moeten staan[50]. De afstand van twee meter moet vanaf het midden van de voet van boom worden gemeten en dit geldt, in tegenstelling tot de regelgeving die voorheen gold, **ook wanneer deze zich bevinden op openbaar domein**.

Gezien de grote impact die deze wetswijziging daarmee heeft op straat- en laanbomen – waarvoor nu minder beschikbare ruimte overblijft - werd dit aangevochten door een consortium van natuur- en milieuorganisaties bij het grondwettelijk hof[51]. Hun verzoekschrift tot het intrekken van de wijziging werd verworpen, maar het Hof stelde dat:

- Deze nieuwe bepalingen enkel kunnen worden toegepast op beplantingen die na de inwerkingtreding van 1 september 2021 werden aangeplant en voor zover "*de beplantingen die zich bevinden op een openbaar domeingoed, voor zover zulks de openbare bestemming van dat goed niet in de weg staat*".
- "*de aanwezigheid van beplantingen in veel gevallen essentieel is voor de verwezenlijking van de openbare bestemming van een openbaar domeingoed*", waarbij het Hof zegt dat straatbomen een wezenlijk onderdeel uitmaken van het leefmilieu, de landinrichting en de ruimtelijke ordening. Dit wil zeggen dat voor bomen die na de inwerkingtreding van deze wetgeving worden aangeplant op minder dan 2 meter van de perceelsgrens, overheden zullen geconfronteerd kunnen worden met rechtszaken om deze te verwijderen of te snoeien, en dat het dan aan de rechter zal zijn om te oordelen of deze bomen toch kunnen blijven staan omwille van die 'essentiële functie' of niet.

In bepaalde gevallen kan bovenstaande regeling interageren met **het plantrecht bij gemeentewegen**. Dit is het recht dat eigenaars van gronden die aan een voormalige buurtweg grenzen hebben, om bomen te planten op de wegberm. Belangrijk is dat, **wanneer er een plantrecht gevestigd is, men niet kan terugvallen op de algemene** afstandsregel uit artikel 3.133 van het nieuw Burgerlijk Wetboek. Het plantrecht houdt immers net in dat iemand het recht heeft om bomen te hebben op een grond die aan iemand anders toebehoort. De (erfdienstbaarheid van) plantrecht zorgt er dus voor dat een boom of plant op een kortere afstand geplaatst kan worden dan normaal door de wet voorzien wordt. Deze erfdienstbaarheid kan ontstaan door een overeenkomst, de dertigjarige verkrijgende verjaring, of door bestemming.

Op grond van het Decreet houdende de gemeentewegen d.d. 03.05.2019 (verder ook 'het gemeentewegendecreet' genoemd) kunnen gemeenten regels omtrent plantrechten opnemen in gemeentelijke reglementen. Doen ze dat niet, dan valt men terug op het zogenaamde 'gewoonterecht' rond plantrechten. Dit betekent dat nog steeds een beroep kan worden gedaan op dit plantrecht. Zelfs wanneer de eigenaars van de aanpalende gronden geen eigenaar (meer) zijn

[50] Artikel 3.133 van het Burgerlijk Wetboek.
[51] GwH nr. 148/2021 d.d. 21 oktober 2021.

van de voormalige buurtweg, en de gemeente de eigendom in handen heeft, blijven de aanpalende eigenaars het recht hebben om bomen te planten tussen de baan en hun eigendom. Enkel wanneer zij er gedurende 30 jaar geen gebruik van maken, vervalt dit plantrecht.
De gemeente kan dit plantrecht dan enkel verkrijgen als de eigenaar zich er niet tegen verzet, via het afsluiten van een overeenkomst. Een gemeente, als overheid, kan het plantrecht van de eigenaar ook ontnemen door onteigening, maar in dat geval is er een schadevergoeding verschuldigd. Aldus kan het lonen als gemeente om in overleg te gaan met de eigenaars van de aanpalende percelen en te zien of de gemeente dit plantrecht kan verkrijgen.

2.4.2 Verwachte wijzigingen aan de regelgeving

Zoals eerder vermeld (zie 2.2.1.3), werd in november 2022 het voorontwerp Verzameldecreet[52] principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering en wacht dit op het moment van schrijven op verdere advisering en goedkeuring. Dit voorstel bevat onder andere de opheffing van de mogelijkheid voor lokale besturen om verordeningen op te maken die bijkomende meldings- of vergunningsplichten bevatten. Bij de invoering van deze wetgeving zouden de mogelijkheden die gemeenten hebben om de vergunningsplicht te moduleren dus nog verder worden ingeperkt.

Daarnaast wordt er gewerkt aan een nieuwe versie van de VCRO, maar voorlopig bevat die geen voorgestelde wijzigingen die betrekking hebben op het kappen van bomen buiten bos.

In bovenstaande gevallen doen zich aldus mogelijkheden voor om aanpassingen door te voeren. In datzelfde opzicht kan ook gekeken worden naar het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving[53] en Kaderdecreet Vlaamse Parken en algemene landschapszorg[54].

[52] Zie Voorontwerp Verzameldecreet | Departement Omgeving - Vlaamse overheid (vlaanderen.be)
[53] Zie Beslissingen van de Vlaamse Regering | Vlaanderen.be
[54] Zie Beslissingen van de Vlaamse Regering | Vlaanderen.be

3 ANALYSE VERGUNNINGEN

3.1 BESCHRIJVING VAN DE GEGEVENS

Deze analyse kijkt zowel naar de vergunningen uit het vergunningenregister, als de vergunningen uit het Omgevingsloket. We analyseren meer bepaald de databanken van beide vergunningensystemen. Deze databanken bevatten voornamelijk gegevens zoals bijvoorbeeld de projectnaam, aanvrager, datum van indiening, beslissing, en geografische ligging. Het zijn deze gegevens die we kwantitatief en/of geografisch analyseren in dit hoofdstuk. Gegevens zoals bv. motivering van de aanvrager, motivering van de beslissing en voorwaarden zijn niet op een gestructureerde manier opgenomen in deze databanken, en zijn ook minder geschikt voor kwantitatieve analyse. Ze zijn uiteraard wel vermeld in de dossiers, maar zijn enkel opgenomen in de bijhorende documenten (in PDF-formaat). Gegevens over het aantal bomen in een aanvraag zijn ook niet opgenomen in de databank, enkel in de bijhorende documenten. Soms is het aantal bomen opgenomen in de projectnaam, maar dit is niet verplicht. Op basis van de gegevens over het aantal bomen in de projectnaam kunnen dus geen conclusies getrokken worden. Informatie die niet gestructureerd is opgenomen in de databank, maar enkel vervat zit in bijhorende documenten, kon niet meegenomen worden in deze kwantitatieve analyse. In de casestudies (hoofdstuk 4) wordt wel informatie uit deze bijhorende documenten meegenomen.

In de analyse wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de gegevens uit het vergunningenregister, en de gegevens uit het Omgevingsloket, maar waar mogelijk worden deze ook samen geanalyseerd. Het Omgevingsloket is de opvolger van het vergunningenregister. Eind 2017, begin 2018 is stapsgewijs de overgang gemaakt van het vergunningenregister naar het Omgevingsloket. Het doel van het Omgevingsloket was om vergunningen voor zo veel mogelijk vergunningsplichtige handelingen samen te kunnen aanvragen binnen 1 procedure, de omgevingsvergunning. Op die manier hoopte men de aanvraag ervan te vereenvoudigen ten opzichte van het vorige systeem, waarbij onder andere stedenbouwkundige vergunningen, natuurvergunningen en milieuvergunningen verschillende procedures waren. Tegelijk moest het Omgevingsloket het aanvragen van vergunningen digitaliseren en centraliseren.

Het belangrijkste verschil tussen het vergunningenregister en het Omgevingsloket is dat de natuurvergunning niet is opgenomen in het vergunningenregister. Het vergunningenregister bundelt de vergunningen in het kader van de wetgeving op de ruimtelijke ordening. De natuurvergunning moest onder andere aangevraagd worden om een klein landschapselement te verwijderen, of een vegetatie te wijzigen. Deze handelingen werden wel opgenomen in het Omgevingsloket, in de vorm van de omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen. De 'oude' natuurvergunning moest aangevraagd worden bij de gemeente, of bij de deputatie als de aanvrager een publiekrechtelijke persoon was. Er is geen centraal register van deze vergunningen. Navraag bij het ANB leerde dat ook zij niet meer informatie kunnen geven.

Voor de vergunningen uit het vergunningenregister werd 01/01/1990 als startdatum genomen. Volgens de wet moeten gemeentelijke vergunningenregisters tot deze datum teruggaan. Het vergunningenregister bevat oudere vergunningen, maar gemeenten hebben nog de tijd om

vergunningen van voor 1990 toe te voegen aan het Vlaamse vergunningenregister. De ene gemeente staat hier verder in dan de andere. Daardoor zijn de data van voor 1990 onbetrouwbaar om trends uit af te leiden.

Om praktische redenen was de gecombineerde dataset van de twee systemen statisch. Na het ontvangen van de dataset werden doorheen het verloop van de analyse geen recentere omgevingsvergunningen meer toegevoegd. De laatst opgenomen omgevingsvergunning is ingediend op 20/02/2022. De projectstatus van dit laatst ontvangen dossier in de dataset is 'in behandeling'. Het laatste dossier waar er een vergunning of een weigering werd verleend is ingediend op 9/02/2022.

De vergunningen van het vergunningenregister en het Omgevingsloket lijken elkaar te overlappen in tijd. Het eerste omgevingsdossier in verband met het kappen van bomen werd aangevraagd op 15/03/2017. Er zijn heel wat dossiers in het vergunningenregister bij wie de vermelde datum van het dossier tussen 2018 en 2021 ligt. Dikwijls zijn dit dossiers van dezelfde gemeente, dit doet vermoeden dat dit eerder de datum van mededeling aan het vergunningenregister is dan de effectieve datum van het dossier.

3.1.1 Aantal en verdeling van de vergunningen

Tabel 3.1 geeft een overzicht van het totale aantal dossiers in de dataset. In beide vergunningensystemen zijn er dossiers die geen geografische gegevens bevatten, en dus niet meegenomen zullen worden in de geografische analyse. In de mate van het mogelijke zijn deze wel meegenomen in de niet-geografische analyses, zoals bijvoorbeeld de analyse van de aanleiding, de vergunningsverlenende overheid en de beslissingen.
Voor de geografische gegevens van het vergunningenregister maakten we gebruik van de kadastergegevens vermeld in de vergunning. Deze kadastergegevens werden gekoppeld aan de huidige en historische percelenkaarten. Niet voor alle perceelsnummers konden overeenkomstige geografische gegevens gevonden worden in deze percelenkaarten. Voor een aantal dossiers is er dus geen geometrie beschikbaar, voor een aantal is de geometrie onvolledig. Voor 70 391 dossiers is minstens 1 geometrie van een perceel beschikbaar. Voor 6 470 dossiers is dat niet het geval, wat gelijk staat aan 8,42 procent van de dossiers.

In het Omgevingsloket zijn er 102 vergunningen zonder geometrie. Het is onduidelijk waarom deze dossiers geen geometrie hebben. Daarnaast zijn er 2 290 dossiers nog in behandeling. Het aantal dossiers met een andere status dan in behandeling komt daarmee op 33 952.

Tabel 3.1: verdeling van de vergunningen in de dataset.

	vergunningenregister (na 1990)	omgevings-vergunningen	totaal
aantal dossiers in de dataset	76 861	36 254	113 115
geografische analyse	70 391	36 152	106 543

3.1.2 Analyse dossiers vergunningenregister volgens type

Er zijn 76 861 dossiers in het vergunningenregister van 1990 of later. Daarvan zijn 76 801 stedenbouwkundige vergunningen, zestig daarvan zijn stedenbouwkundige attesten. In de verdere analyse wordt geen onderscheid gemaakt tussen stedenbouwkundige vergunningen en stedenbouwkundige attesten, tenzij anders vermeld. Dit wordt gedaan omdat het aantal stedenbouwkundige attesten verwaarloosbaar is. Ze worden wel meegenomen in de analyse.

3.1.3 Analyse dossiers Omgevingsloket volgens type

De dossiers worden ingedeeld per type dossier. Per dossier zijn er bovendien verschillende handelingen.

Tabel 3.2: Het aantal dossiers en het percentage dossiers per type dossier

projecttype	aantal	percentage
Aanvraag omgevingsproject	33 854	93,38 %
Melding omgevingsproject	1 221	3,37 %
Aanvraag nieuwe verkaveling	1 002	2,76 %
Bijstelling van een bestaande verkaveling	177	0,49 %
Totaal	36 254	

Tabel 3.3: Verdeling van de handelingstypes, met de projecttypes nog eens vermeld.

projecttype	handelingstype	aantal
Aanvraag omgevingsproject	Bomen vellen die geen deel uitmaken van een bos en/of bodemreliëf wijzigen	19 762
Aanvraag omgevingsproject	het verwijderen of beschadigen van kleine landschapselementen	16 52
Aanvraag omgevingsproject	Hoogstammige bomen vellen die geen deel uitmaken van een bos	13 362
Melding omgevingsproject	Bomen vellen die geen deel uitmaken van een bos en/of bodemreliëf wijzigen	1 221
Aanvraag nieuwe verkaveling	Hoogstammige bomen vellen die geen deel uitmaken van een bos	1 002
Bijstelling van een bestaande verkaveling	Hoogstammige bomen vellen die geen deel uitmaken van een bos	177
Totaal		37 176

Voor een recente status van het aantal aanvragen en het aantal meldingen verwijzen we naar het Omgevingsloket Rapportering, omgevingsloketrapportering.omgeving.vlaanderen.be.

3.2 ALGEMENE METHODIEK

De locaties van de vergunningen werden geanalyseerd in een geografisch informatiesysteem (GIS), meer bepaald de open source software PostgreSQL (www.postgresql.org), met de geografische extensie PostGIS (https://postgis.net/). In de analyses werd gebruik gemaakt van de PostGIS-functie 'ST_intersects', tenzij anders vermeld. Deze functie selecteert alle geometrieën die overlappen met een andere geometrie, volledig omvat worden door een andere geometrie, en raken aan een andere geometrie.

Er waren 102 dossiers in het vergunningenregister die dubbel zijn, en twee die driedubbel zijn. Deze werden ontdubbeld. Voor geen enkele van deze dossiers is er een beroep. Daarmee sluiten we uit dat de het gaat om dossiers waarbij de beroepen zijn ingegeven als een apart dossier. Deze analyse gebeurde voor de dossiers van voor 1990 verwijderd werden, in de bovenstaande aantallen kunnen dus ook dossiers van voor 1990 meegerekend zijn.

3.3 WAAR IN VLAANDEREN WERDEN VERGUNNINGEN AANGEVRAAGD VOOR HET KAPPEN VAN BOMEN?

3.3.1 Per gemeente

Tabel 3.4 lijst de tien gemeenten op die het hoogste aantal aanvragen hebben per km², de tien gemeenten met het laagste aantal aanvragen per km² zijn opgelijst in Tabel 3.5. De volledige lijst van het aantal aanvragen per km² is opgenomen in bijlage 12.1.1. Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het gaat om het aantal aanvragen voor vergunningen, dit zegt niets over hoe vaak de kappingen waarvan sprake is vergund werden. Die laatste vraag, het percentage vergunde kappingen per gemeente, wordt besproken in de paragraaf 3.7 'Wie geeft de adviezen, wie neemt de beslissingen'.

Het eerste wat opvalt uit Tabel 3.4 en Tabel 3.5 is het zeer grote verschil tussen het hoogste en het laagste aantal aanvragen/km², respectievelijk 368,68 aanvragen/km² in Mortsel, tegenover 0,61 aanvragen/km² in Middelkerke. Dit is een verschil van drie grootteordes. Het tweede wat opvalt is dat voor de gemeente Mortsel het totaal aantal aanvragen / km² bijna dubbel zo hoog is als de op een na hoogste, en tien keer hoger dan de gemeente op de achtste plaats. De bevolkingsdichtheid per gemeente is geen verklaring voor deze uitschieters. Als we kijken naar de het aantal aanvragen per 1000 inwoners (Tabel 3.6) blijft de top drie dezelfde als bij de top drie van het aantal aanvragen per km², weliswaar in een andere volgorde. Ook de grootte van het verschil blijft drie grootteordes (Tabel 3.6 en Tabel 3.7).

Een mogelijke verklaring zijn de verstrengingen op de Vlaamse wetgeving die sommige gemeenten hebben doorgevoerd. Kapellen is een voorbeeld van een gemeente die in focusgroepen (georganiseerd in het kader van dit project, zie Hoofdstuk 6) naar voor kwam als een gemeente met verstrengingen, en die hoog scoort in het aantal aanvragen/km². Bij hen zijn kappingen die in de Vlaamse wetgeving niet vergunningsplichtig zijn dat wel in hun gemeentelijk beleid, wat leidt tot meer aanvragen.

Omgekeerd doet het lage aantal aanvragen bij de gemeenten met het laagste aantal vermoeden dat deze gemeenten geen strenge regelgeving hebben, en dat ze ook onvergunde kappingen niet opvolgen.

Tabel 3.4: De tien gemeenten met het hoogste aantal vergunningsaanvragen/km²

gemeente	aantal vergunningen-register	aantal Omgevings-loket	totaal vergunnings-aanvragen	oppervlakte (km²)	totaal aantal aanvragen /km²
Mortsel	2 553	319	2 872	7,79	368,68
Kapellen	3 974	1 291	5 265	37,24	141,38
Brasschaat	4 330	1 120	5 450	38,58	141,26
Beersel	1 116	317	1 433	30,39	47,15
Aartselaar	429	38	467	11,03	42,34
Sint-Martens-Latem	401	204	605	14,43	41,93
Schilde	19	1 383	1 402	36,10	38,84
Brugge	4 103	1 004	5 107	140,88	36,25
Keerbergen	469	174	643	18,52	34,72
Gent	3 767	1 575	5 342	157,71	33,87

Tabel 3.5: De tien gemeenten met het laagste aantal vergunningsaanvragen/km²

gemeente	aantal vergunningen-register	aantal Omgevings-loket	totaal vergunnings-aanvragen	oppervlakte (km²)	totaal aantal aanvragen /km²
Lo-Reninge	51	33	84	0,80	1,33
Diksmuide	26	152	178	0,17	1,18
Tessenderlo	6	52	58	0,12	1,12
Glabbeek	5	21	26	0,19	0,96
Wingene	7	58	65	0,1	0,95
Spiere-Helkijn	6	4	10	0,56	0,93
Mesen		3	3	0	0,83
Houthulst	7	38	45	0,12	0,80
Merksplas	11	23	34	0,25	0,76
Middelkerke	4	44	48	0,05	0,61

Tabel 3.6: De tien gemeenten met het hoogste aantal vergunningsaanvragen per 1000 inwoners; voor het inwonersaantal werd gewerkt met het aantal inwoners op 1 januari 2022. Bron: Statbel, z.d.

gemeente	aantal vergunningen-register	aantal Omgevings-loket	totaal aantal vergunnings-aanvragen	aantal inwoners	aantal vergunningen per 1000 inwoners
Kapellen	3 974	1 291	5 265	27 442	191,86
Brasschaat	4 330	1 120	5 450	38 237	142,53
Mortsel	2 553	319	2 872	26 189	109,66
Wuustwezel	1 537	218	1 755	21 523	81,54
Sint-Martens-Latem	401	204	605	8 263	73,22
Schilde	19	1 383	1 402	20 031	69,99
Essen	1 016	309	1 325	19 341	68,51
Peer	967	136	1 103	16 449	67,06
Damme	538	169	707	11 044	64,02
Sint-Laureins	320	118	438	6 940	63,11

Tabel 3.7: De tien gemeenten met het laagste aantal vergunningsaanvragen per 1000 inwoners; voor het inwonersaantal werd gewerkt met het aantal inwoners op 1 januari 2022. Bron: Statbel, z.d.

gemeente	aantal vergunningen-register	aantal Omgevings-loket	totaal aantal vergunnings-aanvragen	aantal inwoners	aantal vergunningen per 1000 inwoners
Vilvoorde	64	67	131	46 354	2,83
Mesen		3	3	1 062	2,82
Menen	28	62	90	33 982	2,65
Middelkerke	4	44	48	19 723	2,43
Drogenbos	3	10	13	5 770	2,25
Roeselare	21	103	124	64 495	1,92
Blankenberge	13	13	26	20 408	1,27
Bredene	4	18	22	18 167	1,21
Oostende	18	48	66	71 557	0,92
Herstappe	0	0	0	79	0

3.3.2 Per provincie

Als het aantal dossiers per km² wordt bekeken per provincie (Tabel 3.8), valt op dat Antwerpen veel meer dossiers per km² heeft dan de andere provincies, meer dan het dubbele van Limburg en West-Vlaanderen. Dit kan deels verklaard worden doordat 'de groene zes' in de provincie Antwerpen gelegen zijn. 'De groene zes' zijn zes gemeenten rond stad Antwerpen die een groen karakter hebben, maar waar de druk op het groen zeer hoog is. Het gaat om Brasschaat, Brecht, Kapellen, Schilde, Schoten en Zoersel. Deze gemeenten willen hun groene karakter behouden, en een aantal hebben daarvoor oude, strenge verordeningen. 'De groene zes' is ook de naam van het project van Provincie Antwerpen in deze gemeenten om gezamenlijk de kwaliteit van het gebied te versterken[55].

[55] Meer informatie: https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/drem/dienst-gebiedsgericht-beleid/de-groene-zes.html

Ook het verschil in aantal inwoners per provincie is een deel van de verklaring, maar niet de volledige verklaring. Als de provincies geordend worden volgens aantal dossiers per inwoner (Tabel 3.9), is het verschil tussen de provincies kleiner geworden, maar heeft Antwerpen nog steeds het meeste dossiers per inwoner. Bij deze laatste analyse is gerekend met het inwonersaantal op 1 januari 2022 volgens Statbel (z.d.). We hebben in deze analyse de vereenvoudiging gemaakt dat de verhoudingen tussen de provincies op vlak van aantal inwoners constant zijn gebleven, zodat de inwonersaantallen van 1 jaar vergeleken konden worden met de dossiers van 1990 tot nu.

Tabel 3.8: Het aantal dossiers per provincie, geordend volgens het aantal dossiers/km²

provincie	aantal dossiers vergunningen-register	aantal dossiers Omgevingsloket	totaal aantal dossiers	aantal dossiers/km²
Antwerpen	24 451	11 651	36 102	12,55
Oost-Vlaanderen	16 328	9 025	25 353	8,43
Vlaams Brabant	9 479	5 126	14 605	6,89
Limburg	9 364	4 631	13 995	5,77
West-Vlaanderen	10 833	5 778	16 611	5,20

Tabel 3.9: Het aantal dossiers per provincie, geordend volgens het aantal dossiers per inwoner. Voor het inwonersaantal werd gewerkt met het aantal inwoners op 1 januari 2022. Bron: Statbel, z.d.

provincie	aantal dossiers vergunningen -register	aantal dossiers Omgevings-loket	totaal aantal dossiers	Inwoners-aantal	aantal dossiers per inwoner
Antwerpen	24 451	11 651	36 102	1 886 609	0,01913592
Oost-Vlaanderen	16 328	9 025	25 353	1 543 865	0,01642177
Limburg	9 364	4 631	13 995	885 951	0,01579658
West-Vlaanderen	10 833	5 778	16 611	1 209 011	0,01373933
Vlaams Brabant	9 479	5 126	14 605	1 173 440	0,01244631

3.3.3 Gewestplanbestemming

In Tabel 3.10 werden de twintig gewestplanbestemmingen opgenomen waar de meeste aanvragen voor vergunningen per km² gedaan werden. Hierin komen aan wonen gerelateerde bestemmingen heel sterk naar voren. Bij de bestemming met het hoogste aantal vergunningen per km², is het aantal vergunningen per km² 14 keer hoger dan het aantal vergunningen per km² over heel Vlaanderen. De lage oppervlakte van deze bestemming kan hierbij een vertekend beeld geven, maar ook voor de bestemming 'woongebied', met een veel grotere oppervlakte, is dit nog meer dan vier maal zo veel als over heel Vlaanderen. Wonen in het groen is niet goed voor het groen.

De volledige tabel met alle gewestplanbestemmingen werd hier niet opgenomen voor de leesbaarheid, maar is te vinden in bijlage 12.1.2.

Tabel 3.10: De twintig gewestplanbestemmingen met het hoogste aantal vergunningsaanvragen/km², geordend volgens aantal aanvragen/km²

bestemming	aantal vergunnings-aanvragen	oppervlakte bestemming (km²)	aantal aanvragen /km²
gebied voor service-residentie	59	0,52	113,46
woonpark	12 572	114,54	109,76
woongebied met recreatief karakter	4	0,05	80,00
zone voor opslagplaatsen (bouwmaterialen zuidelijk gelegen ambachtelijke bedrijf)	2	0,03	66,67
woonaansnijdingsgebied	2	0,04	50,00
zone met cultuurhistorische waarde	14	0,30	46,67
gemengde woon- en industriegebieden	49	1,12	43,75
woongebieden met cultureel, historische en/of esthetische waarde	1 527	36,33	42,03
pleisterplaats voor nomaden of woonwagenbewoners	11	0,28	39,29
koppelingsgebied K1/type 1	34	0,89	38,20
woongebieden	47 879	1 323,63	36,17
gebied voor wachtbekken met ondergeschikte waterrecreatieve functie	1	0,03	33,33
recreatieve parkgebieden	32	1,17	27,35
gebied met hoofdkwartierfunctie	2	0,07	28,57
gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven	11	0,41	26,83
woongebieden met landelijk karakter	12 570	494,78	25,41
natuureducatieve infrastructuur	6	0,25	24,00
gebied voor gemeenschapsvoorzieningen, openbare nutsvoorzieningen en natuurontwikkeling	2	0,08	25,00
gebieden voor verblijfrecreatie	1 405	59,48	23,62
restgebiedjes	11	0,52	21,15
parkgebieden	4 928	236,12	20,87
referentie: heel Vlaanderen	106 645	13 624,43	7,83

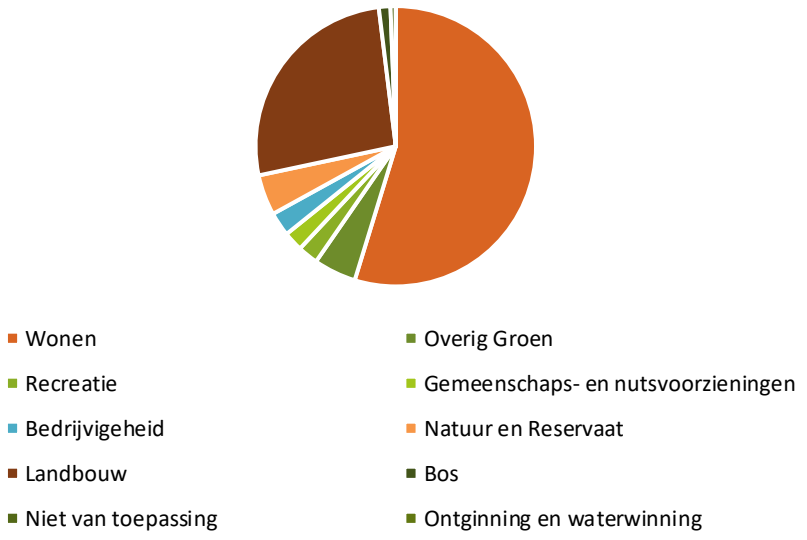
In bovenstaande tabel (Tabel 3.10) komen niet alle algemeen voorkomende bestemmingen aan bod. De oefening werd herhaald met de tien categorieën van de gewestplantbestemmingen (Tabel 3.11, Figuur 3.1). Wonen komt ook hier naar boven als bestemmingscategorie waar veruit de meeste aanvragen gedaan worden. De helft (54,74 %) van alle aanvragen van vergunningen gebeurt in woongebied in de brede zin van het woord, een kwart gebeurt in landbouwgebied in de brede zin van het woord. Wonen spant ook de kroon van het aantal vergunningen per km², met 33,29 vergunningen per km². Dat is dubbel zo veel als de eerstvolgende, Overig groen, met 17,69 vergunningen per km².

Industriegebieden tellen veel minder aanvragen/km² dan woongebieden, hoewel het ook een harde bestemming is. Dit zou verklaard kunnen worden doordat industriezones die bebouwd zijn weinig bomen tellen (dit is een persoonlijk aanvoelen van de auteurs). Daarnaast zijn percelen in industriegebied die nog niet in gebruik zijn door de industrie dikwijls bebost. Om deze percelen te

bebouwen is daarom een ontbossingsvergunning nodig, en wordt boomkap in die context niet gecapteerd door deze studie.

Tabel 3.11: Het aandeel van de vergunningsaanvragen per categorie gewestplanbestemming, geordend volgens het aantal vergunningen/km², voor zowel de vergunningen uit het vergunningenregister als het Omgevingsloket

Bestemming	aantal aanvragen	oppervlakte (km²)	aantal aanvragen/km²	percentage aanvragen
Wonen	75 370	2 264,04	33,29	54,74 %
Overig Groen	6 745	381,26	17,69	4,90 %
Recreatie	3 232	192,79	16,76	2,35 %
Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen	3 090	188,63	16,38	2,24 %
Bedrijvigheid	3 800	539,76	7,04	2,76 %
Natuur en Reservaat	6 440	1 203,90	5,35	4,68 %
Landbouw	36 343	8 098,34	4,49	26,39 %
Bos	1 846	437,48	4,22	1,34 %
Niet van toepassing	831	287,87	2,87	0,60 %
Ontginning en waterwinning	2	3,19	0,63	0,00 %



Figuur 3.1: Het aandeel van de vergunningen (vergunningenregister en Omgevinsloket) per gewestplanbestemming

3.3.4 Beschermingszones

In de beschermingszones worden minder vergunningen aangevraagd per km² dan over heel Vlaanderen (Tabel 3.12). Hoewel de oppervlakte cultuurhistorisch landschap relatief beperkt is, worden daar per km² het meeste vergunningen aangevraagd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in beschermd cultuurhistorisch landschap nog meer menselijke activiteit is dan in de andere beschermingszones. Het aantal aanvragen per km² in beschermd cultuurhistorisch landschap verschilt weinig van het aantal aanvragen per km² in agrarische gebieden (zie Tabel 3.13), respectievelijk 4,67 en 4,96. De beschermingszone met het laagste aantal vergunningen per km² zijn de Ramsargebieden[56]. Ramsargebieden zijn belangrijke waterrijke gebieden, hier staan typisch minder bomen.

Tabel 3.12: Aantal vergunningsaanvragen in absolute aantallen en per km² voor de beschermingszones

type beschermingszone	aantal aanvragen voor vergunningen	oppervlakte beschermingszone (km²)	aantal aanvragen /km²
beschermd cultuurhistorisch landschap	1 918	410,75	4,67
habitatrichtlijngebied	2 761	1 050,22	2,63
Ramsargebieden	61	55,72	1,09
VEN en IVON	3 675	1 006,04	3,65
vogelrichtlijngebied	3 025	982,43	3,08
referentie: heel Vlaanderen	106 645	13 624,43	7,83

3.3.5 Verstedelijkingsgraad

Voor deze analyse werd de laag van de verstedelijkingsgraad van 2019 (VPO, 2019) genomen, op het moment van de analyse de meest recente laag. Aangezien de vergunningen teruggaan tot 1990, is er een bias mogelijk. Het is met andere woorden mogelijk dat een dossier dat op moment van indiening nog in landelijk gebied lag, volgens de gegevens van de verstedelijkingsgraad in verstedelijkt gebied ligt. Maar de resultaten zijn zo uitgesproken, dat er van uit kan gegaan worden dat dezelfde eindconclusies kunnen getrokken worden. Hier komt hetzelfde beeld naar voren als in de analyse van de gewestplanbestemmingen, namelijk dat in gebieden waar veel mensen wonen, veel vergunningen worden aangevraagd.

[56] Waterrijke gebieden van internationaal belang die beschermd zijn volgens 'The Convention on Wetlands' (1971) een intergouvernementeel verdrag dat is onderhandeld in Ramsar, Iran.

Tabel 3.13: Het aantal en de dichtheid van de vergunningen per verstedelijkingsgraad, op basis van de gegevens van de verstedelijkingsgraad uit 2019

verstedelijkingsgraad	aantal	oppervlakte (km²)	aantal/km²
landelijk	62 756	10 701,22	5,86
randstedelijk	31 239	1 963,63	15,91
verstedelijkt	31 733	932,64	34,02

Als een dossier bijvoorbeeld deels in landelijk, deels in randstedelijk gebied ligt, wordt het dubbel geteld. In deze analyse van verstedelijkingsgraad waren er 19 083 dubbele tellingen.

3.3.6 Tuinen

Voor deze analyse werd gebruik gemaakt van de lagen uit de Tuinmonitor (Yan, 2020). Meer info over de Tuinmonitor is te vinden op deze website. De dataset met de tuinpercelen kwam tot stand door de percelen te selecteren die een gebouw omvatten. In deze monitor zijn ook heel wat percelen opgenomen die in realiteit geen tuinen zijn, maar een andere bestemming dan woongebied waarin ook gebouwen staan, bijvoorbeeld industriegebieden. Daarom hebben we de percelen verwijderd die liggen in een aantal gewestplanbestemmingen die niet te maken hebben met wonen. Voor de eenvoud werd daarbij geen rekening gehouden met zonevreemde woningen. De gewestplanbestemmingen waarvoor percelen uit de tuinmonitor verwijderd zijn, zijn hieronder opgelijst:

- 'industriegebieden';
- 'milieubelastende industrieën';
- 'gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven';
- 'regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter';
- 'publieke bedrijvenzones';
- 'lokaal bedrijventerrein met openbaar karakter';
- 'militaire gebieden';
- 'bestaande autosnelwegen';
- 'vliegveld van Deurne';
- 'bestaande luchtvaartterreinen';

Uit Tabel 3.14 blijkt duidelijk dat het aantal vergunningsaanvragen duidelijk hoger ligt op percelen met een tuin dan in het gemiddelde over heel Vlaanderen.

Tabel 3.14: Aantal en dichtheid van de vergunningsaanvragen die in tuinen liggen

	aantal vergunningsaanvragen	oppervlakte (km²)	aantal/km²
in tuinen	83 318	3 523,83	23,64

3.3.7 Openbaar domein vs. privé domein

De moeilijkheid bij deze analyse is dat er geen kaart voorhanden is die exact weergeeft wat het openbaar domein is, en wat privédomein is. In deze studie is onderzocht om de kaart van wegbanen uit het GRB (het Grootschalig Referentie Bestand) te gebruiken, maar deze heeft een aantal beperkingen. Parken en dergelijke zijn hier niet in opgenomen. Op veel plaatsen is het openbaar domein breder dan de wegbaan. Bovendien is in industriegebied de wegbaan dikwijls uitgetekend op delen die in havengebied liggen, maar geen openbaar domein zijn. Een andere optie die bekeken is, is de percelenkaart van het GRB (adp). Alle vergunningen die niet (volledig) op een perceel liggen, worden dan beschouwd als vergunningen die (deels) op het openbaar domein liggen. Maar ook deze kaart heeft beperkingen. Parken en dergelijke liggen wel op percelen, en ook kleine percelen aan de kant van de weg kunnen ook in eigendom van bijvoorbeeld de wegbeheerder of de spoorwegbeheerder zijn. Daaruit werd geconcludeerd dat er geen geografische studie mogelijk was die een beter beeld geeft dan de analyse van het aandeel van dossiers waar de aanvrager een overheid of semipublieke instantie is.

3.4 WIE IS DE AANVRAGER VAN DE VERGUNNING?

Bij de dossiers uit het vergunningenregister is meer dan 90 % van de aanvragers een natuurlijk persoon (Tabel 3.15). Hierbij is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat deze analyse enkel kijkt naar de aanvragen, dit zegt niets over de goedkeuring van deze aanvragen, of het aantal bomen waarop de aanvraag van toepassing is. De rechtspersonen die aanvragen indienden, waren voornamelijk overheden. De lokale overheden hebben het hoogste aantal aanvragen van de vier bestuursniveaus. Op de tweede plaats komt de Vlaamse overheid. Het Agentschap Wegen en Verkeer is verantwoordelijk voor 670 aanvragen. Dit is meer dan de helft van de aanvragen door de Vlaamse overheid.

Tabel 3.15: De verdeling van de aanvragen uit het vergunningenregister volgens type aanvrager

Type aanvrager	aantallen	percentage totaal
natuurlijke personen	70 698	91,98 %
rechtspersonen	6 163	8,02 %
waarvan overheden	4 991	6,49 %
Federale overheid	37	0,05 %
Vlaamse overheid	989	1,29 %
provinciale overheid	105	0,14 %
lokale overheid	3 860	5,02 %
waarvan andere dan overheden	1 172	1,52 %
totaal aantal dossiers	**76 861**	**100,00 %**

Een licht ander beeld zien we bij de dossiers uit het Omgevingsloket (Tabel 3.16). Veruit het grootste deel van de aanvragen wordt nog steeds ingediend door natuurlijke personen, maar het aandeel is gedaald tot 76 %. Binnen de aanvragen die ingediend worden door rechtspersonen nemen de overheden ook een minder grote plaats in. De lokale overheden blijven het bestuursniveau met het hoogste aantal aanvragen van de vier bestuursniveaus. Ook hier neemt de Vlaamse overheid de

tweede plaats van de bestuursniveaus in. In tegenstelling tot bij het vergunningenregister is het merendeel hier niet toe te schrijven aan het Agentschap Wegen en Verkeer. Slechts drie aanvragen gebeurden door dit agentschap, minder dan de 38 aanvragen door het ANB.

Tabel 3.16: De verdeling van de aanvragen uit het Omgevingsloket volgens type aanvrager

Type aanvrager	aantallen	percentage totaal
natuurlijke personen	27 827	76,76 %
rechtspersonen	8 427	23,24 %
waarvan overheden	2 325	6,41 %
Federale overheid	6	0,02 %
Vlaamse overheid	425	1,17 %
provinciale overheid	139	0,38 %
lokale overheid	1 755	4,84 %
waarvan andere dan overheden	6 102	16,83 %
totaal aantal dossiers	**36 254**	**100,00 %**

Bij deze analyse werd de volgende opdeling gebruikt:

- Regie der Gebouwen werd tot de Federale overheid gerekend
- Agentschappen, VMM, VLM, OVAM, De Vlaamse Waterweg (en zijn voorlopers Waterwegen en Zeekanaal, De Scheepvaart en Zeekanaal) werden bij de Vlaamse overheid gerekend
- OCMW's, autonome gemeentebedrijven, intercommunales en polders en wateringen werden bij de lokale overheden gerekend
- Vervoersmaatschappijen De Lijn en NMBS werden niet tot de overheden gerekend
- De kabel- en leidingbeheerders werden niet tot de overheden gerekend. Het gaat dan onder andere om Fluxys, Elia, Eandis, Aquafin en TMVW

3.5 WAT IS DE AANLEIDING VOOR DE KAP?

Een kwantitatieve analyse van de aanleiding voor de kap is enkel mogelijk voor de dossiers uit het Omgevingsloket. De databank van het vergunningenregister bevat onvoldoende informatie, de aanleiding staat enkel vermeld in de (scans van) papieren documenten. Ook in het Omgevingsloket is de informatie in de databank beperkt tot de combinatie van de handelingstypes en functies. Diepgaandere informatie is opgeslagen in de documenten van de dossiers. Wegens privacyredenen kunnen deze documenten enkel na anonimisering aan ons bezorgd worden. Dit kan slechts voor een beperkt aantal documenten gedaan worden. Structureel zoeken binnen deze documenten is niet mogelijk, wat een tweede drempel is. Daarom wordt ook in de bevraging van gemeenteambtenaren en in de workshops gepolst naar het aanvoelen van ambtenaren en andere betrokken over wat veel voorkomende aanleidingen zijn.

In de databank van het Omgevingsloket zijn twee velden die een tip van de sluier oplichten waarom de vergunning aangevraagd werd, namelijk 'handelingsomschrijving' en 'functieomschrijving'. Deze velden overlappen deels, maar functieomschrijving is een verfijning van de handelingsomschrijving. 'Bomen vellen die geen deel uitmaken van een bos en/of bodemreliëf wijzigen' is een voorbeeld van een handeling, net zoals 'bouwen of herbouwen' of 'aanleg van een nieuwe verkeersweg'. Een individueel dossier kan meerdere handelingen bevatten. Deze dataset is opgesteld door alle dossiers te selecteren die minstens één van de drie aan boomkap gerelateerde handelingen bevatten. De drie aan boomkap gerelateerde handelingen zijn te vinden in Tabel 3.17. Om een globaal beeld te krijgen van de aanleidingen, bekeken we of en met welke andere handelingen en met welke functies deze aan boomkap gerelateerde handelingen gecombineerd werden. Er kunnen meer dan twee handelingen met elkaar gecombineerd worden, en ook twee aan boomkap gerelateerde handelingen kunnen met elkaar gecombineerd worden. Dit verklaart waarom de som van de aantallen in de tabellen in dit hoofdstuk meer is dan het totaal aantal dossiers.

In Tabel 3.17 worden de dossiers geteld die niet gecombineerd zijn met een andere handeling. In totaal gaat het om iets minder dan 70 procent van de dossiers. Voor 70 procent van de dossiers kadert de kap van de bomen dus niet binnen een groter project. Het is ook nog steeds mogelijk dat mensen aparte vergunningen vragen voor bv. het kappen van een boom, en het plaatsen van een bijgebouw, hoewel dit niet de filosofie van het Omgevingsloket is. Voor het grootste deel van deze 70 procent is er ook geen functie vermeld. Over het grootste deel van de dossiers kan dus geen uitspraak gedaan worden in verband met de achterliggende reden voor de kap.

Tabel 3.17: het aantal dossiers die geen andere handeling bevat dan de vermelde handeling

boomkapgerelateerde handelingen	aantal dossiers niet gecombineerd	percentage totaal dossiers
Bomen vellen die geen deel uitmaken van een bos en/of bodemreliëf wijzigen	18 277	50,42 %
Hoogstammige bomen vellen die geen deel uitmaken van een bos	6 199	17,10 %
Het verwijderen of beschadigen van kleine landschapselementen	579	1,60 %
totaal aantal dossiers met enkel boomkapgerelateerde handelingen	25 055	69,11 %
totaal aantal dossiers in de dataset	36 253	

In Tabel 3.18 worden de 15 meest voorkomende handelingen uit deze dataset opgelijst. De volledige lijst is weergegeven in bijlage 12.1.5. De ene handeling is al concreter dan de andere, maar het thema dat sterk naar voor komt is bouw of verbouwen. Dit strookt met de bevindingen dat de meeste aanvragen in woongebied liggen.

Tabel 3.18: De lijst van de 15 meest voorkomende handelingen waarmee de aan boomkap gerelateerde handelingen gecombineerd worden

	handelingen	Aantal aanvragen met deze handeling
1	Bouwen of herbouwen	5 250
2	Nieuwbouw of aanleggen	3 132
3	Het reliëf van de bodem aanmerkelijk wijzigen	2 094
4	Nieuwbouw van bijgebouwen en niet overdekte lage constructie	2 004
5	Nieuwbouw van bijgebouwen, niet-overdekte lage constructies en andere handelingen	1 515
6	Verbouwen / Wijzigen Infrastructuur	1 309
7	Verbouwen en/of uitbreiden zonder functiewijziging en zonder wijziging van aantal woongelegenheden	1 077
8	Nieuwe verkaveling	878
9	Een grond gebruiken, aanleggen of inrichten	738
10	Aanleg van nieuwe verkeersweg	361
11	Nieuwe publiciteitsinrichting (met inbegrip van vernieuwen van een bestaande vergunning)	284
12	het uitgraven, verbreden, rechttrekken of dichten van kleine landschapselementen	237
13	het mechanisch of chemisch beschadigen of vernietigen van kleine landschapselementen	220
14	Verbouwen en/of uitbreiden van bijgebouwen en niet overdekte lage constructies	196
15	Verbouwen en/of uitbreiden van bijgebouwen, niet-overdekte lage constructies of wijzigen van andere beperkte handelingen	191

Tabel 3.19, met de 15 meest voorkomende functieomschrijvingen, geeft extra informatie boven op de handelingen, bijvoorbeeld wat er dan precies gebouwd wordt. De volledige lijst is te vinden in bijlage 12.1.6. Twee aanleidingen die ook terugkwamen in de focusgroepen zijn zwembaden en zonnepanelen. Deze staan op respectievelijk plaats 23 (openluchtzwembad, 483 records) en plaats 72 (zonnepanelen of zonneboiler, 39 records). We kunnen niet garanderen dat iedere aanvrager die een boom kapt met het doel om een zwembad te leggen of om het rendement van zonnepanelen te bewaren, dit ook aangeeft in de vergunningsaanvraag. Dit zijn dus ondergrenzen.

Tabel 3.19: De 15 meest voorkomende functieomschrijvingen

	functieomschrijving	aantal
1	Eengezinswoning	4 734
2	Bijgebouw (vrijstaand of aangebouwd)	3 299
3	Verharding / Inrichting openbaar domein	3 088
4	Het reliëf van de bodem aanmerkelijk wijzigen	2 094
5	Tuinhuis of berging	1 368
6	Andere functie	1 322
7	Meergezinswoning (Appartement / Studio)	1 272
8	Weg voor autoverkeer (geen autosnelweg of gewestweg)	1 256
9	Niet overdekte lage constructie	1 231
10	Voetwegen en fietswegen	1 213
11	Garage of carport	1 106
12	Riolering en collectoren	929
13	Infrastructuur of technische werken (geen verharding, transport of nutsvoorziening)	744
14	Landschapselement (boom, bos)	691
15	Andere infrastructuur of technische werken	689

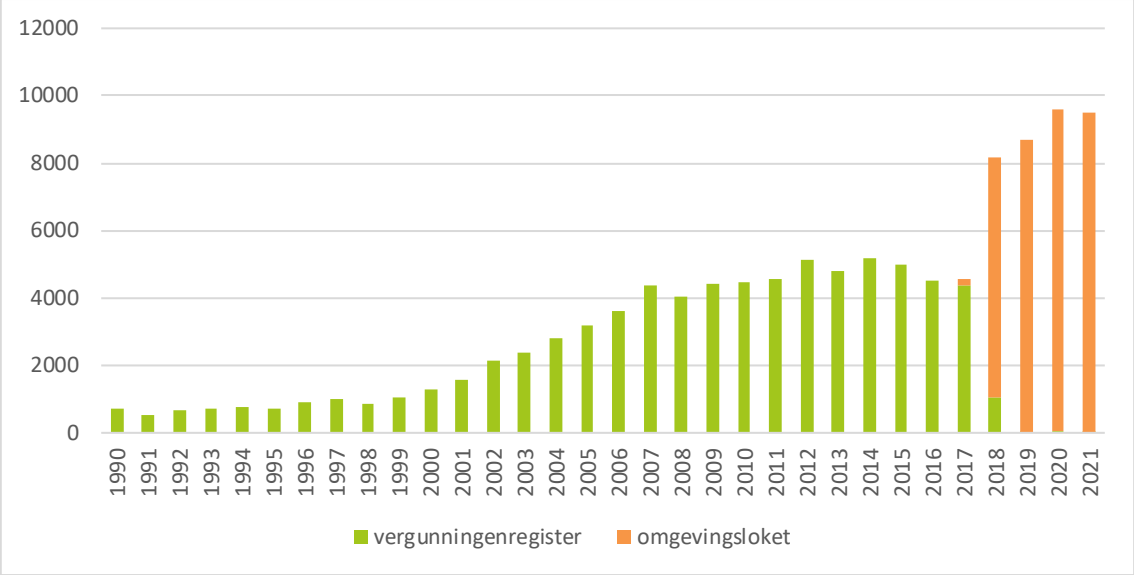
3.6 WELKE ZIJN DE BELANGRIJKSTE TRENDS?

3.6.1 Per jaar

Figuur 3.1 geeft het aantal vergunningsaanvragen per jaar weer. Daaruit blijkt duidelijk dat het aantal aanvragen per jaar sterk is gestegen sinds de invoering van het Omgevingsloket. Dit hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat het aantal effectieve kappingen ook toegenomen is. Het is hierbij belangrijk om in het achterhoofd te houden dat in het vergunningenregister enkel de vergunningen voor stedenbouwkundige handelingen opgenomen zijn. In het Omgevingsloket zijn naast de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen ook de omgevingsvergunningen voor vegetatiewijzigingen en de verkavelingsvergunningen opgenomen. Bovendien staan in de databank van het vergunningenregister enkel de hoofdhandelingen vermeld. Een dossier uit het vergunningenregister waarbij de vermelde handeling bijvoorbeeld infrastructuurwerken is, kan toch ook de kap van bomen bevatten om deze infrastructuurwerken mogelijk te maken. Omdat de hoofdhandeling geen boomkap is, kan dit dossier niet herkend worden als een dossier dat boomkap bevat, en werd het niet meegenomen in de analyse.
Dit type dossiers wordt wel meegenomen bij de dossiers uit het Omgevingsloket, omdat hier alle handelingen opgenomen zijn in de databank.

Het kan ook een aanwijzing zijn dat kappingen voor de invoering van het Omgevingsloket vaker gebeurden zonder vergunning. De filosofie van de omgevingsvergunningen was om zo veel mogelijk handelingen op 1 plaats en in 1 beweging aan te vragen, en zo de vergunningsaanvraag te vereenvoudigen. De sterke stijging op de overgang van vergunningenregister naar Omgevingsloket kan een aanwijzing zijn dat men er is in geslaagd om het aanvragen van een vergunning eenvoudiger te maken, en dat de vergunningen het werkelijke aantal kappingen buiten bos beter capteren.

Ook sinds de invoering van het Omgevingsloket zijn er nog een klein aantal aanvragen geregistreerd in het systeem van het vergunningenregister (Tabel 3.20). Het is niet duidelijk of dat het gaat om nieuwe aanvragen, of om historische aanvragen die bij de aanlevering aan het centrale vergunningenregister een foutief jaartal hebben meegekregen, bijvoorbeeld het jaartal van aanlevering aan het centrale vergunningenregister in plaats van het jaartal van indiening in het verleden.



Figuur 3.1: de evolutie van het aantal vergunningsaanvragen doorheen de tijd

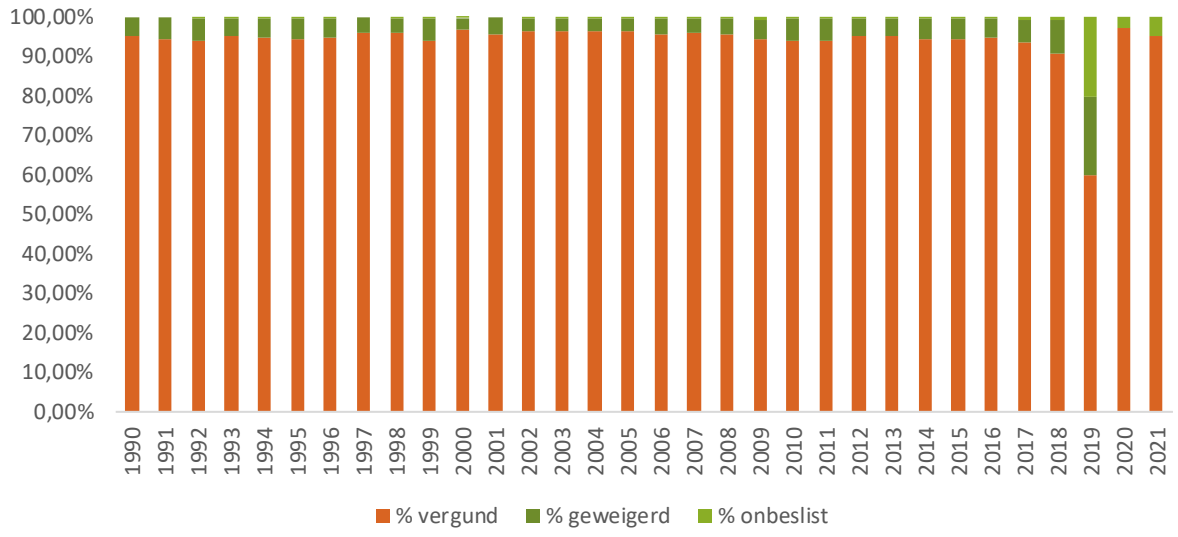
Tabel 3.20: het aantal aanvragen per jaar en per vergunningensysteem sinds 2017

jaar	vergunningenregister	Omgevingsloket
2017	4 355	201
2018	1 066	7 103
2019	5	8 678
2020	36	9 558
2021	22	9 465

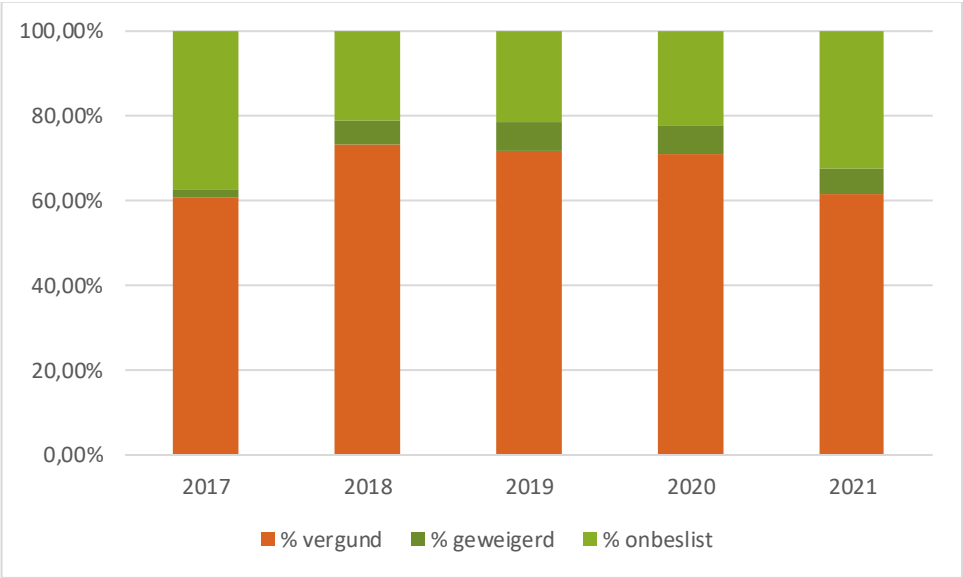
3.6.2 Evolutie vergunningsgraad doorheen de jaren

De evolutie van de vergunningsgraad doorheen de jaren is weergegeven in **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** voor het vergunningenregister, en in Figuur 3.3 voor het Omgevingsloket. Voor geen van de beide systemen zijn er duidelijke trends te zien. De grootste verschillen zijn te zien rond het overgangsjaar (2018) tussen het vergunningenregister en het Omgevingsloket, meer bepaald van 2017 tot 2019. Het hoge percentage van onbesliste omgevingsvergunningen uit 2021 in Figuur 3 is te verklaren doordat de dataset is opgevraagd in het begin van 2022, en een groter aandeel van de opgenomen vergunningen nog in behandeling is. Om diezelfde reden zijn de gegevens van 2022 niet opgenomen in de grafiek.

Er bestaat een verschil in vergunningsgraad tussen beide systemen, maar dit wordt verder in dit rapport uitgebreid besproken, bij het hoofdstuk over de beslissingen (3.7).



Figuur 3.2: Evolutie van de vergunningsgraad voor dossiers uit het vergunningenregister



Figuur 3.3: Evolutie van de vergunningsgraad voor dossiers uit het Omgevingsloket

3.7 WIE GEEFT DE ADVIEZEN, WIE NEEMT DE BESLISSINGEN?

3.7.1 Vergunningenregister

Het vergunningenregister bevat geen gegevens over de vergunningverlenende overheden voor de eerste aanleg en laatste aanleg. Ook gegevens over adviezen zijn niet opgenomen.

3.7.2 Omgevingsloket

3.7.2.1 Vergunningsverlenende overheden eerste aanleg

De vergunningverlenende overheid in eerste aanleg is veruit het vaakst de gemeente (Tabel 3.21), in 94,11 % van de aanvragen. De provincies en Departement Omgeving behandelen samengeteld iets meer dan 5 procent van de dossiers. Het Agentschap voor Natuur en Bos is slechts in uitzonderlijke gevallen de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg. De zeer aandachtige lezer merkt dat er samengeteld meer vergunningverlenende overheden worden geteld dan dat er dossiers zijn (36 254). Dit komt doordat aanvragen in een aantal gemeenten, die sinds 1 januari 2019 gefuseerd zijn, dubbel voorkomen, eenmaal onder de vorm van gemeentenaam voor 2019, en eenmaal met de naam van de fusiegemeente.

Tabel 3.21: het aandeel per type vergunningverlenende overheid in eerste aanleg

vergunningverlenende overheid	totaal aantal	aandeel
gemeenten	34 240	94,11 %
provincies	1 173	3,22 %
Departement Omgeving	958	2,63 %
Agentschap voor Natuur en Bos	12	0,03 %
totaal	36 383	100,00 %

3.7.2.2 Vergunningverlenende overheden laatste aanleg

In laatste aanleg zijn de provincies veruit de belangrijkste vergunningverlenende overheden (Tabel 3.22). Het aandeel van Departement Omgeving stijgt licht in vergelijking met de eerste aanleg, maar blijft beperkt. Het ANB is ook in laatste aanleg slechts in zeer uitzonderlijke gevallen de vergunningverlenende overheid.

Tabel 3.22: het aandeel per type vergunningverlenende overheid in laatste aanleg

vergunningsverlenende overheid laatste aanleg	aantal	aandeel
provincies	25 148	69,37 %
Departement Omgeving	1 250	3,45 %
Agentschap voor Natuur en Bos	6	0,02 %
Geen	9 850	27,17 %
totaal	36 254	100,00 %

3.7.3 Adviezen Omgevingsloket

Tabel 3.23 lijst het aantal dossiers op per adviesinstantie, geordend volgens het aantal dossiers waarvoor ze een advies gegeven hebben. Het ANB is veruit de belangrijkste adviesverlener, gevolgd door de provincies, de brandweerzones/hulpverleningszones en de gemeenten. Alle adviesinstanties die verzameld zijn onder 'overige' hebben voor minder dan vijftig dossiers een advies gegeven. De adviesinstanties zijn duidelijk zeer gevarieerd, zeker ook de instanties die verzameld zijn onder 'overige'. Enkele voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld Skeyes, Belgoprocess, Cultuurregio Pajottenland en Zennevallei, enkele Regionale Landschappen, het KMI, enkele erfgoedverenigingen, en het INBO. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat deze adviezen niet noodzakelijk over boomkap gaan, maar ook andere handelingen kunnen behandelen, als deze handelingen zijn opgenomen in een dossier waarin ook de kap van bomen is opgenomen.

Voor deze analyse werd met een dataset gewerkt die een paar maand recenter is dan alle andere analyses, maar de algemene conclusies blijven dezelfde. De dataset bevat 38 936 adviezen, voor 13 962 unieke omgevingsdossiers zijn er 1 of meerdere adviezen.

Tabel 3.23: het aantal dossiers waarover een adviesinstantie een advies heeft gegeven, geordend volgens aantal dossiers waarvoor de instantie een advies heeft gegeven

naam/type adviesinstantie	aantal dossiers (aanvragen)
Agentschap voor Natuur en Bos	7 124
Provincies	3 182
Brandweerzones en hulpverleningszones	3 110
Gemeenten	2 676
Agentschap Wegen en Verkeer	2 582
Proximus en Telenet	2 389
Fluvius System Operator	2 344
Departement Landbouw en Visserij (hoofdbestuur)	2 005
Drinkwaterbedrijven (incl. VIVAQUA)	1 868
Vlaamse Milieumaatschappij	1 454
Onroerend Erfgoed	1 249
Polders en wateringen	1 175
Departement Omgeving	984
Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken	827
Toegankelijk Vlaanderen	619
Provinciale omgevingsvergunningscommissies	538
De Vlaamse Waterweg nv	521
INFRABEL	467
Creat	411
ELIA ASSET	379
Gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie	377
FLUXYS BELGIUM	345
AQUAFIN	336
Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer	192
Intercommunales	178
Departement Mobiliteit en Openbare Werken	176
Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	140
Havenbedrijven	139
Vlaams Energieagenschap	77
AIR LIQUIDE INDUSTRIES BELGIUM	76
Ministerie van Landsverdediging	74
PIPELINK	55
Overige	446

3.8 WAT ZIJN DE BESLISSINGEN MET BETREKKING TOT DE VERGUNNINGSAANVRAGEN?

3.8.1 Vergunningenregister

Tabel 3.24 geeft de verdeling van deze dossiers volgens de beslissing in eerste aanleg. In deze analyse werden de stedenbouwkundige attesten ook meegenomen. Daaruit blijkt dat 95 procent van de aanvragen in eerste aanleg goedgekeurd wordt.

Tabel 3.24: Beslissing in eerste aanleg in de dossiers van het vergunningenregister na 1990. Onbekend omvat de statussen 'geen detail data' en 'niet ingevuld'

beslissing eerste aanleg	aantal	afgerond percentage
vergunning	72 984	94,96 %
weigering	3 628	4,72 %
stilzwijgende weigering	31	0,04 %
uitblijf	37	0,05 %
onbekend	121	0,16 %
stedenbouwkundig attest	60	0,08 %
totaal	76 801	

Tabel 3.25 laat zien dat het aandeel van de dossiers waarvoor beroep wordt ingediend klein is. Sinds 1990 zijn er voor 466 dossiers beroepen ingediend, ofwel 0,6 % van het aantal dossiers. Uit Tabel 3.26 blijkt dat de beroepen er in de meeste gevallen niet in slagen een beslissing om te draaien, maar waar dat toch gebeurt is het vooral om een vergunning die geweigerd is in beroep toch goed te laten keuren.

Tabel 3.25: Beslissing in de beroepen in de dossiers van het vergunningenregister na 1990

beroepsbeslissing	aantal	percentage aantal beroepen
Vergunning	245	52,58 %
Weigering	171	36,7 %
Ongegrond	3	0,64 %
Geen tijdige beslissing	2	0,43 %
Onontvankelijk	42	9,01 %
Beslissing Vernietigd	3	0,64 %
totaal	466	

Tabel 3.26: Vergelijking van de beslissingen in eerste aanleg en de beroepen. Hervormde beroepen zijn de beroepen waar de beslissing in beroep anders was dan de oorspronkelijke beslissing

beslissing	beroepsbeslissing	aantal	percentage van beroepen
hervormde beroepen			
vergunning	weigering	28	6,01 %
weigering	vergunning	114	24,46 %
vergunning	beslissing vernietigd	3	0,64 %
totaal hervormde beroepen		**145**	**31,12 %**
niet hervormde beroepen			
vergunning	vergunning	131	28,11 %
weigering	weigering	140	30,04 %
weigering	ongegrond	3	0,64 %
stilzwijgende weigering	weigering	1	0,21 %
totaal niet hervormde beroepen		**275**	**59,01 %**
andere			
beslissing bleef uit	geen tijdige beslissing	1	0,21 %
beslissing bleef uit	weigering	2	0,43 %
vergunning	onontvankelijk	33	7,08 %
weigering	geen tijdige beslissing	1	0,21 %
weigering	onontvankelijk	9	1,93 %
totaal andere		**46**	**9,87 %**
totaal		**466**	

De betekenis van de statussen van de beroepen is als volgt:

- ‘ongegrond’ wil zeggen dat het beroep wordt afgewezen: de beslissing in eerste aanleg blijft.
- ‘geen tijdige beslissing’ is inhoudelijk nietszeggend.
- ‘onontvankelijk’ betekent dat wie beroep aantekende dit procedureel niet correct deed.
- ‘Beslissing vernietigd’ betekent dat er een nieuwe beslissing is.

Om in een aantal andere analyses een onderscheid te kunnen maken tussen vergunde en niet-vergunde vergunningen, hebben we de finale status van de dossiers bekeken, rekening houdend met zowel de beslissing in eerste aanleg als eventuele beroepen. De resultaten hiervan zijn weergegeven in Tabel 3.27 Hierbij werd er van uitgegaan dat beslissing ‘uitblijf' gelijk staat aan een weigering. Als de status van het beroep ‘onontvankelijk’ of ‘ongegrond’ was, werd gekeken naar de oorspronkelijke beslissing. Omdat niet uit het vergunningenregister valt af te leiden wat bij beroepsstatus ‘beslissing vernietigd’ de nieuwe beslissing is, hebben we deze beschouwd als onbekend. Omdat ‘geen tijdige beslissing’ ook inhoudelijk nietszeggend is, hebben we deze dossiers ook beschouwd als onbekend. In beide gevallen gaat het om verwaarloosbare aantallen.

Tabel 3.27: de verdeling van de dossiers in het vergunningenregister volgens finale status van vergunning, rekening houdend met zowel de beslissing in eerste aanleg, als de beroepen

finale status	aantal	percentage
vergunning	73 067	95,14 %
weigering	3 574	4,65 %
onbekend	160	0,21 %
stedenbouwkundig attest	60	0,08 %
totaal	**76 801**	

3.8.2 Omgevingsloket

3.8.2.1 Beslissing volgens projectstatus

De verdeling van de beslissingen werd apart geanalyseerd voor de aanvragen voor omgevingsprojecten, de meldingen van omgevingsprojecten en voor de dossiers die iets te maken hebben met verkavelingen (dit is een samenvoeging van de aanvragen en de bijstellingen van verkavelingen). Hiervoor werd de projectstatus gebruikt, die zowel rekening houdt met de beslissing in eerste aanleg, de beslissing in laatste aanleg en eventuele procedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Voor de meeste vergunningen is de projectstatus de finale beslissing. Voor een aantal vergunningen waarvoor nog een beroep lopende is, kan deze status nog wijzigen. Ook voor de dossiers met de status 'in behandeling' zal deze status uiteraard nog wijzigen. Stilzwijgende weigeringen werden aangeduid als weigeringen, meldingen van omgevingsprojecten met de status 'aktename' en 'stilzwijgende aktename' werden beschouwd als onbekend. De resultaten daarvan zijn te vinden in
Tabel 3.28, Tabel 3.29 en Tabel 3.30. Opvallend is dat meer dan 66 procent van de meldingen niet rechtsgeldig is, en een kwart van de meldingen stopgezet is. In de casestudies (hoofdstuk 4) wordt verder onderzocht wat hiervan de oorzaak is.

Tabel 3.28: Verdeling van de dossiers uit het Omgevingsloket volgens beslissing, voor de dossiers van het type 'Aanvraag omgevingsproject'

projectstatus	aantal	percentage
Vergunning - volledig	22 127	65,36 %
Vergunning – gedeeltelijk	1 365	4,03 %
Vergunning	11	0,03 %
Weigering	2 056	6,07 %
Stilzwijgende weigering	59	0,17 %
Onontvankelijk	3 554	10,50 %
Stopgezet	2 552	7,54 %
In behandeling	2 118	6,26 %
Onbekend	12	0,04 %
totaal	33 854	

Tabel 3.29: Verdeling van de dossiers uit het Omgevingsloket volgens beslissing, voor de dossiers van het type 'Melding omgevingsproject'

projectstatus	aantal	percentage
aktename	9	0,74 %
in behandeling	39	3,19 %
niet rechtsgeldig	816	66,83 %
Stilzwijgende aktename	12	0,98 %
stopgezet	311	25,47 %
vergunning	34	2,78 %
totaal	**1 221**	

Tabel 3.30: Verdeling van de dossiers uit het Omgevingsloket volgens beslissing, voor de dossiers van het type 'aanvraag nieuwe verkaveling' en 'Bijstelling van een bestaande verkaveling'

projectstatus	aantal	percentage
In behandeling	133	11,28 %
Onontvankelijk	119	10,09 %
Stilzwijgende weigering	5	0,42 %
Stopgezet	150	12,72 %
Vergunning	1	0,08 %
Vergunning – gedeeltelijk	23	1,95 %
Vergunning – volledig	638	54,11 %
Weigering	110	9,33 %
Totaal	**1 179**	

3.8.2.2 Beroepen

Voor 935 van de 33 952 dossiers die niet in behandeling zijn is er beroep ingediend. Dit staat gelijk aan 2,75 % van het aantal dossiers. Voor het merendeel van de beroepen is er geen besluit in laatste aanleg ingevuld. Slechts voor 293 dossiers, of 0,86 % van het totaal aantal dossiers is er een besluit in laatste aanleg ingevuld.

In onderstaande tabellen worden de besluiten in eerste aanleg vergeleken met de besluiten in laatste aanleg. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen de aanvragen van omgevingsprojecten, en de vergunningen die te maken hebben met verkavelingen, zowel aanvragen van nieuwe vergunningen als aanpassen van bestaande vergunningen. Voor meldingen worden geen beroepen ingediend.

Tabel 3.31: Vergelijking van de besluiten in eerste en laatste aanleg voor de aanvragen van omgevingsprojecten

besluit eerste aanleg	besluit laatste aanleg	aantal	percentage van beroepen voor aanvragen omgevingsprojecten
niet-hervormde beroepen			
vergunning	vergunning	120	44,28 %
weigering	weigering	67	24,72 %
stilzwijgende weigering	weigering	2	0,74 %
totaal niet-hervormde beroepen		189	69,74 %
hervormde beroepen			
vergunning	weigering	40	14,76 %
vergunning	stilzwijgende weigering	1	0,37 %
weigering	vergunning	39	14,39 %
stilzwijgende weigering	vergunning	2	0,74 %
totaal hervormde beroepen		82	30,26 %
totaal alle beroepen voor aanvragen omgevingsprojecten		**271**	**100,00 %**

Tabel 3.32: Vergelijking van de besluiten in eerste en laatste aanleg voor de dossiers in verband met verkavelingen (zowel aanvragen nieuwe verkavelingen als aanpassen bestaande verkavelingen

besluit eerste aanleg	besluit laatste aanleg	aantal	percentage
niet-hervormde beroepen			
vergunning	vergunning	11	50,00 %
weigering	weigering	4	18,18 %
totaal niet-hervormde beroepen		15	68,18 %
hervormde beroepen			
vergunning	weigering	4	18,18 %
weigering	vergunning	2	9,09 %
vergunning	stilzwijgende weigering	1	4,55 %
totaal hervormde beroepen		7	31,82 %
totaal alle beroepen i.v.m verkavelingen		**22**	**100,00 %**

Omdat in het Omgevingsloket een aantal statussen voorkomen die niet (meer) voorkomen in het vergunningenregister, is het voor de vergelijking tussen beide het beste om de analyse van de vergunningsgraad te herhalen op de set van dossiers zonder deze statussen. Concreet hebben we de dossiers met de projectstatussen 'in behandeling', 'stopgezet', 'onontvankelijk' en 'niet rechtsgeldig' geschrapt. Deze statussen zeggen enkel iets over de procedure, maar zijn inhoudelijk nietszeggend. Bij deze analyse werd geen onderscheid gemaakt tussen aanvragen, meldingen en verkavelingen. Tabel 3.33 bevat het resultaat van deze analyse. Daaruit blijkt dat meer dan 90 % van de aanvragen die correct zijn ingediend, en niet stopgezet werden, een vergunning krijgen. Dit is iets minder dan de 95 % van het vergunningenregister, maar niet veel.

Tabel 3.33: verdeling van de dossiers uit het Omgevingsloket volgens status vergund, geweigerd of onbeslist waarbij alle dossiers geschrapt zijn die de status 'in behandeling', 'stopgezet', 'onontvankelijk' of 'niet rechtsgeldig' hebben

finale status	aantal	percentage
vergund	24 199	91,49 %
geweigerd	2 230	8,43 %
onbeslist	21	0,08 %
totaal	26 450	

Voor een recente vergelijking tussen het aantal goedgekeurde en afgekeurde dossiers verwijzen we naar het Omgevingsloket Rapportering, Omgevingsloketrapportering.omgeving.vlaanderen.be.

3.8.3 Vergunningenregister: beslissingen per gemeente

In deze analyse werd verondersteld dat de gemeente waarin de vergunning ligt de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg is. Hier zijn een aantal uitzonderingen op mogelijk, maar we zijn er van uit gegaan dat deze aantallen beperkt genoeg zijn om er abstractie van te maken, zonder de geldigheid van de analyse te ondermijnen. Op basis van de beslissing in eerste aanleg berekenden we het percentage van de aanvragen dat vergund is, geweigerd is, en onbekend is.
In bijlage 12.1.4 is het percentage van de beslissingen per gemeente opgelijst. In veertig gemeenten werd van 1990 tot 2017 geen enkele aanvraag voor het kappen van bomen geweigerd. Het is ook mogelijk dat bij de opmaak van het vergunningenregister een aantal gemeenten enkel de vergunde vergunningen heeft doorgegeven.

In Tabel 3.34 zijn de tien gemeenten met het laagste percentage aan goedgekeurde vergunningen opgelijst. Veel van deze gemeenten hebben een laag aantal aanvragen. Dat heeft tot gevolg dat een geweigerde vergunning of een vergunning waarvan de status onbekend is, snel een groot aandeel inneemt van het totaal aantal vergunningen.

Tabel 3.34: de twintig gemeenten met het laagste percentage aan vergunde aanvragen, volgens aflopende vergunningsgraad. 'Geweigerd' omvat de dossiers waar de vergunning geweigerd werd, stilzwijgend geweigerd werd, of de beslissing uitbleef. 'Onbekend' bevat de dossiers waar de beslissing niet werd ingevuld

gemeente	aantal aanvragen	vergund (%)	geweigerd (%)	onbekend (%)
Edegem	66	87,88 %	10,61 %	1,52 %
Kinrooi	48	87,50 %	12,50 %	0,00 %
Kortenaken	62	87,10 %	12,90 %	0,00 %
Bekkevoort	44	86,36 %	13,64 %	0,00 %
Wingene	7	85,71 %	14,29 %	0,00 %
Zutendaal	56	85,71 %	14,29 %	0,00 %
Oud-Turnhout	35	85,71 %	11,43 %	2,86 %
Zonhoven	224	85,27 %	14,29 %	0,45 %
Nijlen	236	85,17 %	14,83 %	0,00 %
Genk	920	85,00 %	12,39 %	2,61 %
Bree	218	84,86 %	8,72 %	6,42 %
Baarle-Hertog	13	84,62 %	15,38 %	0,00 %
Borsbeek	18	83,33 %	11,11 %	5,56 %
Tessenderlo	6	83,33 %	0,00 %	16,67 %
Leopoldsburg	87	82,76 %	17,24 %	0,00 %
Hasselt	598	82,11 %	10,03 %	7,86 %
Herentals	166	81,93 %	17,47 %	0,60 %
Olen	74	81,08 %	17,57 %	1,35 %
Diksmuide	26	76,92 %	23,08 %	0,00 %
Lommel	50	76,00 %	24,00 %	0,00 %
Bredene	4	75,00 %	25,00 %	0,00 %
Schilde	19	73,68 %	26,32 %	0,00 %

3.8.4 Omgevingsloket: beslissingen per gemeente

Het is ook interessant om per vergunningverlenende overheid te bekijken wat de aard van de beslissingen is. In drie lokale besturen werd 100 procent van de aanvragen voor omgevingsvergunningen vergund. Dit zijn weliswaar gemeenten met een laag totaal aantal van aanvragen. Tabel 3.35 lijst de tien gemeenten op met het hoogste percentage aan vergunde aanvragen, Tabel 3.36 de tien gemeenten met het laagste percentage aan vergunde aanvragen. Het laagste vergunningspercentage is zeer laag (29,17 %) in vergelijking met het laagste percentage van het vergunningenregister. Ook hier gaat het om een gemeente met een laag totaal aantal aanvragen. Deze zeer lage vergunningsgraad wordt verklaard door een groot aantal dossiers waarvan de projectstatus inhoudelijk nietszeggend is in de gemeenten met een lage vergunningsgraad.

Tabel 3.35: de tien gemeenten met het hoogste percentage aan vergunde aanvragen. Geweigerd omvat de besluiten in eerste aanleg 'weigering' en 'stilzwijgende weigering', bij 'onbeslist' was het besluit in eerste aanleg niet in gevuld. Dit is het geval als de projectstatus 'in behandeling', 'stopgezet', 'onontvankelijk' of 'niet rechtsgeldig' is, of als de projectstatus niet is ingevuld. Aktename omvat de besluiten in eerste aanleg 'aktename' en 'stilzwijgende aktename'.

gemeente	totaal aantal	vergund (%)	geweigerd(%)	onbeslist (%)	aktename (%)
Drogenbos	9	100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Mesen	2	100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Spiere-Helkijn	2	100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Lo-Reninge	23	95,65 %	0,00 %	4,35 %	0,00 %
Nevele	19	94,74 %	0,00 %	5,26 %	0,00 %
Pittem	17	94,12 %	0,00 %	5,88 %	0,00 %
Ham	102	90,20 %	2,94 %	6,86 %	0,00 %
Oudenburg	27	88,89 %	3,70 %	7,41 %	0,00 %

Tabel 3.36: de tien gemeenten met het laagste percentage aan vergunde aanvragen. Geweigerd omvat de besluiten in eerste aanleg 'weigering' en 'stilzwijgende weigering', bij 'onbeslist' was het besluit in eerste aanleg niet in gevuld. Dit is het geval als de projectstatus 'in behandeling', 'stopgezet', 'onontvankelijk' of 'niet rechtsgeldig' is, of als de projectstatus niet is ingevuld. Aktename omvat de besluiten in eerste aanleg 'aktename' en 'stilzwijgende aktename'.

gemeente	totaal aantal	vergund (%)	geweigerd(%)	onbeslist (%)	aktename (%)
Antwerpen	740	47,97 %	11,62 %	40,41 %	0,00 %
Hasselt	386	47,93 %	6,74 %	45,34 %	0,00 %
De Panne	23	47,83 %	17,39 %	34,78 %	0,00 %
Meise	84	46,43 %	3,57 %	50,00 %	0,00 %
Schoten	87	45,98 %	4,60 %	49,43 %	0,00 %
Kontich	67	44,78 %	10,45 %	44,78 %	0,00 %
Vilvoorde	50	40,00 %	10,00 %	50,00 %	0,00 %
Diest	124	35,48 %	7,26 %	57,26 %	0,00 %
Baarle-Hertog	3	33,33 %	33,33 %	33,33 %	0,00 %
Schelle	24	29,17 %	4,17 %	66,67 %	0,00 %

Naast de gemeenten zijn ook de provincies, het Departement Omgeving en het ANB in sommige gevallen de vergunningsverlenende overheid. Tabel 3.37 lijst de percentages van vergunningen en weigeringen op voor deze overheden en overheidsinstanties. Opvallend hier is het hoge aantal onbesliste dossiers. Daarom is het ook interessant om voor niet-gemeentelijke overheden de projectstatussen te bekijken van de onbesliste dossiers (Tabel 3.38). De voornaamste reden voor het hoge aantal onbesliste dossiers bij Departement Omgeving, Provincie Antwerpen, Provincie Limburg en Provincie Oost-Vlaanderen is het hoge aantal dossiers die onontvankelijk werden verklaard. Bij Provincie Antwerpen gaat het om meer dan een derde van alle dossiers die toekwamen. Bij Provincie West-Vlaanderen was de voornaamste reden voor onbesliste dossiers dat de dossiers stopgezet werden. Bij het ANB is de voornaamste reden dat de dossiers nog in behandeling zijn. Een kwart van de dossiers die de afgelopen drie jaar toekwamen bij het ANB is nog in behandeling. Hier werd niet direct een verklaring voor gevonden, mogelijks ontving het ANB juist meer aanvragen kort voordat deze dataset werd opgevraagd. Het gaat bij het ANB om kleine aantallen, waardoor een klein aantal dossiers snel impact heeft op het percentage.

Tabel 3.37: De percentages volgens beslissingen van de niet-gemeentelijke overheden. Geweigerd omvat de besluiten in eerste aanleg 'weigering' en 'stilzwijgende weigering', bij onbeslist was het besluit in eerste aanleg niet ingevuld. Dit is het geval als de projectstatus 'in behandeling', 'stopgezet', 'onontvankelijk' of 'niet rechtsgeldig' is, of als de projectstatus niet is ingevuld. Aktename omvat de besluiten in eerste aanleg 'aktename' en 'stilzwijgende aktename'

vergunningverlenende overheid	totaal aantal	vergund (%)	geweigerd(%)	onbeslist (%)	aktename (%)
Agentschap voor Natuur en Bos	12	50,00 %	0,00 %	50,00 %	0,00 %
Departement Omgeving	958	56,16 %	2,92 %	40,92 %	0,00 %
Provincie Antwerpen	429	44,76 %	3,03 %	52,21 %	0,00 %
Provincie Limburg	133	54,14 %	5,26 %	40,60 %	0,00 %
Provincie Oost-Vlaanderen	237	57,38 %	3,80 %	38,82 %	0,00 %
Provincie Vlaams-Brabant	61	65,57 %	4,92 %	29,51 %	0,00 %
Provincie West-Vlaanderen	313	66,77 %	1,60 %	31,63 %	0,00 %

Tabel 3.38: De projectstatus van de onbesliste dossiers van de niet-gemeentelijke vergunningsverlenende overheden. De percentages zijn de percentages van het totaal aantal dossiers per vergunningsverlenende overheid

vergunningverlenende overheid	onont-vankelijk	stopgezet	niet rechts-geldig	in behan-deling	Totaal
Agentschap voor Natuur en Bos	16,67 %	8,33 %	0,00 %	25,00 %	50,00 %
Departement Omgeving	19,21 %	13,99 %	0,10 %	7,62 %	40,92 %
Provincie Antwerpen	36,60 %	6,99 %	0,23 %	8,39 %	52,21 %
Provincie Limburg	23,31 %	6,77 %	0,75 %	9,77 %	40,60 %
Provincie Oost-Vlaanderen	21,10 %	9,70 %	0,00 %	8,02 %	38,82 %
Provincie Vlaams-Brabant	6,56 %	11,48 %	0,00 %	11,48 %	29,51 %
Provincie West-Vlaanderen	2,56 %	18,21 %	0,96 %	9,90 %	31,63 %

3.9 CONCLUSIE ANALYSE VERGUNNINGEN

3.9.1 Waar in Vlaanderen werden vergunningen aangevraagd?

Het eerste wat opvalt bij de verspreiding van de vergunningen, is dat er zeer grote verschillen zijn tussen de gemeenten. Het verschil tussen de gemeente met het meeste vergunningsaanvragen/km² en de gemeente met de minste vergunningsaanvragen/km² is drie grootteordes (368,68 aanvragen/km² versus 0,61 aanvragen/km²). Als rekening wordt gehouden met het aantal inwoners wordt het verschil een beetje kleiner, maar is het nog steeds drie grootteordes (191,86 aanvragen per 1 000 inwoners, versus 0,91 aanvragen per 1 000 inwoners).

Een tweede belangrijke vaststelling is dat de vergunningen het vaakst aangevraagd worden in bestemmingen die te maken hebben met wonen. De helft (54,74 %) van alle vergunningsaanvragen ligt in woongebied in de brede zin van het woord. Dat beeld wordt bevestigd door de vaststelling dat er veel meer aanvragen gebeuren op percelen met een tuin dan gemiddeld over heel Vlaanderen. Tenslotte is het aantal aanvragen per km² in verstedelijkt gebied vier keer groter dan

het aantal aanvragen per km² over heel Vlaanderen. Ook dit versterkt het beeld dat het zwaartepunt van de aanvragen rond bewoning ligt. Wonen in het groen is niet goed voor het groen.

Positief is dat er minder aanvragen gebeuren in de gebieden met een beschermingsstatuut vanuit de natuur- of onroerend erfgoedwetgeving dan gemiddeld over heel Vlaanderen. Ook in vergelijking met het gemiddelde voor het landelijk gebied worden er een beetje minder aanvragen gedaan in beschermingszones.

3.9.2 Wie is de aanvrager van de vergunning?

De meest voorkomende aanvragers zijn veruit de particulieren, zowel volgens het vergunningenregister (90 % particulieren) als volgens het Omgevingsloket (76 % particulieren). In het vergunningenregister zijn de overheden nog de belangrijkste rechtspersonen. In het Omgevingsloket is dit gekanteld, en zijn niet-gouvernementele rechtspersonen belangrijker dan de overheden. Als we aannemen dat bedrijven, projectontwikkelaars en leidingbeheerders voornamelijk bomen kappen in het kader van een groter project, kan dit het verschil verklaren tussen de twee systemen. In het vergunningenregister zijn enkel de vergunningen waar de kap van bomen de hoofdhandeling was meegenomen in de analyse. In het Omgevingsloket zijn ook die vergunningen meegenomen waar de kap van bomen kadert binnen een groter project. Van de overheden zijn de lokale overheden het belangrijkste, gevolgd door de Vlaamse overheid.

3.9.3 Wat is de aanleiding voor de kap?

Voor iets minder dan 70 % van de aanvragen in het Omgevingsloket kadert de kap van de bomen niet in een groter project, de kap van de bomen is de enige handeling die binnen deze vergunningen gesteld wordt. Voor deze vergunningen kunnen verder geen uitspraken gedaan worden over de achterliggende reden op basis van de kwantitatieve analyse. Voor de vergunningen waarbij de kap wel projectgebonden is, gaat het voornamelijk om bouwprojecten.

3.9.4 Welke zijn de belangrijkste trends?

De globale trend van het aantal vergunningsaanvragen is stijgend. Van 1990 tot 2007 is het aantal aanvragen gestegen van minder dan 1 000 naar meer dan 4 000. Dit hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat het aantal kappingen even sterk is gestegen, het is ook mogelijk dat rond 1990 nog meer bomen gekapt werden zonder vergunning.
Het aantal aanvragen maakt een grote sprong op de overgang van het vergunningenregister naar het Omgevingsloket. Dit kan verklaard worden doordat in het Omgevingsloket meer types vergunningen opgenomen zijn dan in het vergunningenregister. De natuurvergunningen zijn niet opgenomen in het vergunningenregister, maar de opvolger, de omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen is wel opgenomen in het Omgevingsloket. In het Omgevingsloket zijn ook die vergunningen waar de kap van bomen kadert binnen een groter project meegenomen in de analyse. In het vergunningenregister zijn enkel de vergunningen waar de kap van bomen de hoofdhandeling was meegenomen.

In het verloop van de vergunningsgraad doorheen de jaren zijn geen stijgingen of dalingen vast te stellen. Er is wel een verschil tussen de vergunningsgraad in de twee systemen, maar dit wordt besproken bij de beslissingen (zie volgend onderdeel, nl. 3.9.5).

3.9.5 Wie geeft de adviezen, wie neemt de beslissingen?

De belangrijkste adviesverlener is veruit het ANB, gevolgd door de provincies, en de brandweerzones en hulpverleningszones. Dit is gebaseerd op het Omgevingsloket, voor het vergunningenregister zijn hier geen gegevens van beschikbaar.

In het vergunningenregister kon geen onderscheid gemaakt worden tussen vergunningverlenende overheden. In het Omgevingsloket nemen de lokale besturen veruit het vaakst de beslissing in eerste aanleg, in 94,11 % van de aanvragen. De provincies en Departement Omgeving behandelen samengeteld iets meer dan 5 procent van de dossiers. Het Agentschap voor Natuur en Bos is slechts in uitzonderlijke gevallen de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg.

In laatste aanleg zijn de provincies veruit het vaakst de vergunningverlenende overheid. Het Departement omgeving neemt nog een klein aandeel op, het ANB is ook hier slechts uitzonderlijk de overheid die de beslissing neemt.

3.9.6 Wat zijn de beslissingen met betrekking tot de vergunningsaanvragen?

In het vergunningenregister wordt iets minder dan 95 % van de aanvragen in eerste aanleg goedgekeurd. In minder dan 1 % van de dossiers wordt beroep ingediend. Weinig beroepen slagen er in om de beslissing om te draaien. Waar het wel lukt om de beslissing te wijzigen, gaat het in de meeste gevallen om een geweigerde vergunning die toch nog vergund wordt. Dit brengt het aantal vergunde aanvragen in het vergunningenregister op iets meer dan 95 % als de beroepen meegenomen worden.

Op het eerste zicht is het vergunningenpercentage in het Omgevingsloket lager dan in het vergunningenregister. Van de dossiers van het type ‘aanvraag Omgevingsproject’ krijgt 69 % een volledige of een gedeeltelijke vergunning. Maar in het Omgevingsloket zijn meer statussen, die iets vertellen over de procedure, maar inhoudelijk nietszeggend zijn, zoals ‘in behandeling’, ‘onontvankelijk’ en ‘stopgezet’. Als de dossiers met deze statussen worden geschrapt, komt het percentage vergunde dossiers op 91,5 %. Dit is minder dan in het vergunningenregister, maar het verschil is klein.

De verschillen tussen de lokale besturen zijn groot op vlak van de vergunningsgraad, zowel volgens het vergunningenregister als in het Omgevingsloket. In veertig gemeenten werd geen enkele vergunning geweigerd van 1990 tot 2017 (dus volgens het vergunningenregister). Anderzijds is er ook een gemeente met een vergunningsgraad van minder dan 75 % in het vergunningenregister. Zowel bij de vergunningsgraad van 100 % als bij de in verhouding lage vergunningsgraad van 75 % gaat het om gemeenten met een laag aantal dossiers. Daardoor kunnen een paar dossiers een grote invloed hebben op de vergunningsgraad.

In het Omgevingsloket zijn er drie gemeenten waar alle dossiers vergund werden. Anderzijds is de laagste vergunningsgraad 29,17 %. Ook hier gaat het voor beide extremen om lokale besturen met een laag totaal aantal aanvragen. Het zeer grote verschil tussen de hoogste en de laagste vergunningsgraad wordt verklaard door een groot aantal dossiers waarvan de projectstatus inhoudelijk nietszeggend is in de gemeenten met een lage vergunningsgraad.

4 DETAILSTUDIE VIJF CASES

4.1 SELECTIE EN METHODIEK

Naast de informatie in de databank van het Omgevingsloket en het vergunningenregister is veel informatie opgenomen in de bijhorende documenten per aanvraag. Deze documenten zijn zeer interessant om een diepgaander beeld te krijgen van de thematiek. Ze kunnen een antwoord bieden op vragen die de analyse van de databanken niet kan beantwoorden. Maar een analyse van deze documenten is enkel mogelijk voor het Omgevingsloket, omdat het Departement Omgeving enkel beschikt over de documenten uit het Omgevingsloket. Voor het vergunningenregister worden deze documenten bewaard bij de gemeenten. Bovendien is het analyseren van deze documenten uit het Omgevingsloket zeer tijdrovend om twee redenen. De documenten bevatten persoonsgegevens, en moeten eerst geanonimiseerd worden door het Departement Omgeving voor we deze als studieconsortium kunnen inkijken. Bovendien is ook het doorlezen van deze documenten tijdsintensief. Vandaar werd met casestudies gewerkt, en is besloten om het aantal casestudies te beperken tot vijf. Per casestudie werden de documenten van tien dossiers bekeken.

Per casestudie stelden we een lijst op van tien dossiernummers die voldeden aan de voorwaarden om de thematiek van de casestudie te kunnen onderzoeken. Deze voorwaarden worden hieronder per casestudie besproken. Het aantal dossiers dat voldeed aan de voorwaarden was steeds groter dan het aantal benodigde dossiers. De selectie van de benodigde dossiernummers uit de geschikte dossiers gebeurde zo veel mogelijk willekeurig. Vervolgens bezorgde het Departement Omgeving de geanonimiseerde documenten die bij de dossiernummers hoorden.

4.2 VERWERKING EN CONCLUSIES

4.2.1 Ligging in VEN en andere beschermingszones

4.2.1.1 Achtergrond en relevantie

Ligging in gebieden met een beschermingsstatuut vanuit de natuurwetgeving, heeft volgens de geldende wetgeving een impact op de behandeling van vergunningsdossiers waarin de kap van hoogstammige bomen voorkomt (zie ook hoofdstuk 2.2.2 en 2.2.3). Een belangrijke situatie met een specifieke regelgeving, is de ligging in het Vlaams Ecologisch Netwerk. In VEN-gebieden is er een extra bescherming van de natuur en wordt het kappen van bomen als verboden beschouwd wanneer het een wijziging van de vegetatie betreft of het wijzigen van kleine landschapselementen. Indien een kap toch nodig blijkt, moet er een individuele ontheffing voor verboden activiteiten in het VEN worden aangevraagd. Indien er sowieso een omgevings- of andere vergunning nodig is voor het gehele project, wordt de individuele ontheffing geïntegreerd in de aanvraag voor de (omgevings)vergunning. Indien men geen (omgevings)vergunning nodig heeft kan men ook enkel de ontheffing op zich aanvragen bij het Agentschap Natuur en Bos.

Bovendien veronderstelt de ligging in VEN-gebied – net als in enkele andere beschermingszones - een verplicht advies van ANB. Het Agentschap moet daarin een verscherpte natuurtoets toepassen die nagaat of de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Die verscherpte natuurtoets wordt door ANB zelf beschreven als volgt[57]:

> "*Wordt voor een activiteit, binnen of buiten het VEN, een vergunning aangevraagd, of is er een melding of kennisgeving vereist, dan* ***mag de overheid die niet toestaan als de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade kan aanrichten aan de natuur van het VEN****. Een gemeente, provincie... vraagt* ***in zulke gevallen*** *(bijvoorbeeld in het kader van een bouwvergunning of een milieuvergunning)* ***altijd advies aan Natuur en Bos****. Er kunnen voorwaarden worden opgelegd om de werken te kunnen toestaan of vergunnen.*
> *Onvermijdbare schade is de schade die men hoe dan ook zal veroorzaken, op welke wijze men de activiteit ook uitvoert. Vermijdbare schade is die schade die kan vermeden worden door de activiteit op een andere wijze uit te voeren (bv. met andere materialen, op een andere plaats…) en is overal in Vlaanderen verboden.*
> *Onherstelbare schade betekent dat de schade niet meer kan hersteld worden. Onder herstel van de schade wordt herstel verstaan op de plaats van beschadiging met een kwantitatief en kwalitatief gelijkaardig habitat als deze die er voor de beschadiging aanwezig was.*
> *Een vergunning voor onvermijdbare schade die wel herstelbaar is, mag dus wel worden toegestaan*."

Om na te gaan hoe dit zich vertaalt in concrete vergunningsdossiers, werd er binnen 2 gemeenten – Brugge en Deinze – een vergelijking gemaakt van dossiers gelegen in VEN-gebied en van dossiers gelegen in landelijk gebied buiten VEN. Het is mogelijk dat de dossiers die in VEN-gebied lagen ook liggen in een gebied met een ander beschermingsstatuut liggen, maar hier werd niet specifiek op

[57] Zie Spelregels | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)

geselecteerd. We bekeken daarbij ook of de beslissingen en de motivering verschillen, en nemen die informatie mee naar de bespreking van en aanbevelingen voor het wetgevend kader.

4.2.1.2 Bevindingen

De tien behandelde dossiers worden samengevat in onderstaande tabel.

vergunnings verlener	handeling	aanleiding	VEN / beschermingsstatus	beslissing	(relevante) voorwaarden	advies ANB?	opmerkingen
Brugge	vellen van 10 canadapopulieren	aanwijzingen voor aantasting wilgenrups bezorgdheid over gebouwen in de nabijheid	geen VEN landschappelijk waardevol agrarisch gebied geen specifieke beschermingen	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting	ja, gunstig met voorwaarden	*ANB stelt voorwaarde dat vergunningsverlener zelf verifieert of minimum aan de zorgplicht wordt voldaan en geen vermijdbare schade optreedt *beroep ingesteld omwille van twijfel over aantasting, maar weerlegd op basis van VTA-verslag dat bezorgdheid over stabiliteit gegrond verklaard
Deinze	vellen van 3 populieren in rijverband	3 bomen zijn scheefgegroeid en hangen uit de rij	geen VEN agrarisch gebied geen specifieke beschermingen	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren controle op nesten vogels en vleermuizen heraanplanting met opgelegde soorten opvolging van de heraanplant	gevraagd maar niet tijdig gekregen	/
Brugge	vellen van 1 wilg	de boom is dood en dreigt bij het vallen naburige bomen te beschadigen	geen VEN woonuitbreidingsgebied geen specifieke beschermingen	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting met opgelegde soorten	nee, WUG zonder beschermingen	/
Brugge	vellen van 19 bomen (vnl. inheemse soorten)	diverse redenen: bezorgdheid over stabiliteit en overhangen naar straat, verwijderen van talud en verbeteren van zicht vanuit woning, voorkeur voor andere soorten	geen VEN uitgesloten uit het gewestplan geen specifieke beschermingen	vergunning deels gunstig met voorwaarden, deels ongunstig	voor de vergunde vellingen: schoontijd respecteren heraanplanting met opgelegde soorten	ja, gunstig met voorwaarden voor 18 bomen en ongunstig voor 1 boom	* ANB stelt in advies dat bomen gedeeltelijk in bosverband staan waardoor eigenlijk een kapmachtiging nodig is ipv een omgevingsvergunning, maar gaat om administratie te beperken toch akkoord met de gevolgde procedure * advies ANB is minder streng dan dat van het college: slechts voor 1 van de 19 bomen kap ongunstig geadviseerd vs. voor 14 van de 19 door GOA. Uiteindelijk strenger advies GOA gevolgd.

Provincie Oost-Vlaanderen	vellen, indien nodig, van 8 essen binnen 5-meterzone van waterloop, 6 berken en 4 elzen in de bedding	bomen binnen 5 meter zone rond beek en bomen die 'mogelijks hinderlijk' zullen zijn voor uit te voeren werken	geen VEN landschappelijk waardevol agrarisch gebied geen specifieke beschermingen	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren andere houtachtige vegetatie en bomen langsheen het tracé zoveel mogelijk sparen voor de bomen die toch moeten gekapt worden nagaan bij ANB of het Bosdecreet van toepassing is	ja, gunstig met voorwaarden	* ANB stelt in advies dat voor een aantal bomen in de aanvraag de motivatie onvoldoende is, en dat de verklaring dat ze gekapt zullen worden 'indien nodig' niet volstaat. * hoewel door ANB de voorwaardelijkheid van aanvraag in haar advies als een probleem benoemt, wordt de vergunning toch verleend onder voorwaarden. Dit lijkt een eerder onconventionele aanpak, waarbij de vergunningsverlener nog veel verantwoordelijkheid opnieuw naar de aanvrager doorschuift.
Brugge	vellen van 1 kerselaar	stam aan het inrotten, met kans op uitscheuring	geen VEN woongebied geen specifieke beschermingen	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting	nee, woongebied zonder beschermingen	/
Deinze	vellen van 5 'coniferen' (niet gespecifieerd) binnen bouwproject gezinswoning	ligging aan zuidzijde woning waardoor veel licht weggenomen wordt	VEN	vergunning met voorwaarden	heraanplanting met knotwilgen	ja, gunstig met voorwaarden	ANB stelt dat er mits heraanplanting geen onherstelbare schade aan de natuur zal veroorzaakt worden.

Provincie West-Vlaanderen	landinrichting groene fietsgordel Brugge op 2 locaties. Locatie 1: vellen van meer dan 23 knotwilgen + 29 knotbomen Locatie 2: vellen van 71 schietwilgen, Italiaanse populieren en berken	diverse aanleidingen: aanleg van een fietspad, ligging te dicht bij drukke circulatieweg of woning, slechte staat van bomen, niet streekeigen soorten	Locatie 1: VEN Vlaams Natuurreservaat beschermd cultuurhistorisch landschap Locatie 2: geen VEN bosgebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied en gemengd open ruimtegebied met cultuurhistorische waarde overdruk natuurverweving	vergunning met voorwaarden	ANB: schoontijd respecteren gefaseerd werken heraanplantingen college Brugge: bij voorkeur uitfaseren van knotwilgen opv het geheel rooien college Oostkamp: geen kapping van 14 knotbomen waarvan de aanzet van de knot zich op een hoogte van minstens 1,80 meter situeert. heraanplanting x1,5 en met voorkeur voor bepaalde soorten	ja, gunstig met voorwaarden	* reeds uitgebreide en diverse heraanplantingen voorzien in dossier, door ANB meegenomen in advisering * ook 10-tal andere adviezen * voorwaarden opgelegd door college van resp. Brugge en Oostkamp zijn strenger dan die opgelegd door ANB.
Deinze	vellen van 9 populieren met heraanplant streekeigen soorten	1 populier omgewaaid, andere kaprijp en problemen met takbreuk	VEN natuurgebied en landschappelijk aardevol gebied habitatrichtlijngebied Historisch Permanent Grasland	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting met bosgoed	ja, gunstig met voorwaarden	* site binnen zoekzone voor bosaanplant ihkv instandhoudingsdoelstellingen (IHD) * eerdere aanvraag was door ANB ongunstig geadviseerd aangezien populieren nog vitaal zijn en beeldbepalend, maar na toevoegen van passende beoordeling wel gunstig advies en VEN-ontheffing verleend.
Deinze	vellen van 33 populieren	niet gemotiveerd	VEN natuurgebied	vergunning geweigerd	/	ja, gunstig met voorwaarden	* geweigerd wegens te beperkte motivatie voor de kap, en al veel verdwenen bomen in de omgeving en het landschap. Hierdoor 'niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening'.

							* wel gunstig beoordeeld door ANB.

Voor kwantitatieve conclusies is de omvang van deze steekproef sowieso te klein, maar desondanks merken we op dat het vergunningspercentage in lijn ligt met onze verwachtingen uit de data-analyse (8 vergunningen toegekend, 1 gedeeltelijk en 1 geweigerd), en dat er bovendien geen duidelijk verschil is tussen dossiers gelegen in VEN en in niet-VEN, of tussen dossiers die behandeld werden door de verschillende vergunningsverleners.

Het is positief dat in alle toegekende vergunningen – binnen en buiten VEN - voorwaarden worden opgelegd waaronder steeds een verplichte heraanplanting. Hiermee wordt volgens de beoordelingen voldaan aan de natuurtoets, gezien deze er althans in theorie voor zorgt dat de veroorzaakte schade hersteld wordt en zo aan het standstill-principe voldaan wordt. Hoe die natuurtoets precies wordt ingevuld en geëxpliciteerd - door de aanvrager in zijn dossier, door ANB in haar adviezen én door de vergunningsverlener in de beslissing – is uiteenlopend in vorm en diepgang, en hangt o.a. af van de omvang van het dossier en de aangevraagde handelingen, van het belang van de ingreep en van de impact ervan. Het blijkt echter niet zo dat deze door ANB strenger wordt beoordeeld of toegepast dan door de vergunningverlener zelf; in 2 van de 10 dossiers bleek het advies van ANB en de daarin opgelegde voorwaarden minder streng dan de beslissing of adviezen van de betrokken gemeenten. We wijzen er hier wel op dat de geselecteerde dossiers in 2 bestuurskrachtige gemeenten gelegen zijn; mogelijks leunen kleinere gemeenten met minder middelen en expertise in huis sterker op het advies van ANB (en andere externe instanties).

In een ander dossier schuift ANB de verantwoordelijkheid door naar de vergunningverlenende overheid en legt haar in haar advies op om zelf na te gaan of er geen vermijdbare schade aan de natuur optreedt (zoals zij overigens ook in dossiers zonder advies van ANB moet doen). In de regel wordt in VEN-gebied een verscherpte natuurtoets opgelegd, die stelt dat onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN niet mag worden toegestaan (vermijdbare schade mag nergens in Vlaanderen worden toegestaan, onvermijdbare herstelbare schade mag worden toegestaan mits grondige motivatie en eventueel voorwaarden tot herstel). In het geval er wel sprake is van onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN moet de vergunning worden geweigerd. Een afwijkingsprocedure is mogelijk na alternatievenonderzoek, bij dwingende redenen van groot openbaar belang en na het nemen van alle schadebeperkende en compenseren maatregelen. In de onderzochte gevallen wordt heraanplanting als milderende maatregel voorgesteld, waardoor er geen sprake is van onherstelbare schade. Een geval van onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN zijn we daarmee niet tegengekomen, waardoor er ook geen verschillen werden vastgesteld tussen ligging binnen of buiten VEN-gebied.

De onderzochte dossiers tonen wel nog enkele onduidelijkheden aan in de regelgeving en de behandeling van vergunningsaanvragen. In 1 dossier stelt ANB in haar advies dat een deel van de bomen waarvoor een kapaanvraag werd ingediend gelegen is binnen bos en dus in principe via een kapmachtiging moet vergund worden. Maar om de administratieve last te beperken, stemt ze ermee in deze toch via de lopende omgevingsvergunningsprocedure te vergunnen. Juridisch-technisch is dit niet correct, maar het is een pragmatische keuze. Daarnaast is er in enkele dossiers verwarring over welke adviezen ingewonnen moeten worden, waarbij bepaalde instanties om een advies gevraagd werd dat ze uiteindelijk niet geven aangezien het volgens hen niet noodzakelijk is. Mogelijk geldt die verwarring ook in de omgekeerde richting, en worden niet altijd alle verplichte adviezen

ingewonnen. Tenslotte worden adviezen soms ook te laat doorgegeven, onder meer gemotiveerd door een personeelstekort.

4.2.2 Meldingen

4.2.2.1 Achtergrond en relevantie

De Vlaamse regelgeving maakt het kappen van bomen doorgaans omgevingsvergunningsplichtig, met uitzondering van een aantal situaties waarin de kap is vrijgesteld (zie ook hoofdstuk 2.2.1). Meldingen komen in de Vlaamse regelgeving als dusdanig niet voor, maar wel in lokale regelgevingen die de Vlaamse regels verstrengen door vrijgestelde handelingen meldingsplichtig te maken.

Voor een beter begrip van de werking van het Omgevingsloket en de verhouding tussen lokale en bovenlokale regelgeving, en om een verklaring te vinden voor de vaststelling dat een behoorlijk groot aandeel dossiers in het Omgevingsloket de status 'niet rechtsgeldig' heeft, werden tien dossiers onderzocht die in het Omgevingsloket zijn aangemerkt als meldingen met deze projectstatus, en vijf meldingen zonder deze projectstatus. Deze werden random geselecteerd over heel Vlaanderen. We gingen na of de dossiers in de meeste gevallen ook effectief over meldingsplichtige activiteiten gaan, of ze foutief als melding zijn ingegeven (en daarom 'niet rechtsgeldig'), of dat er andere verklaringen zijn. Daarnaast was het de bedoeling de beoordeling en opgelegde voorwaarden van meldingen vs. vergunningen te onderzoeken. Ook deze inzichten worden meegenomen naar de bespreking van en aanbevelingen voor het wetgevend kader en de werking van het Omgevingsloket, en in de analyse van vergunningen.

Voor de dossiers die onterecht als melding waren ingegeven aangezien het eigenlijk om vergunningsplichtige activiteiten gaat, gingen we vervolgens na of er op dezelfde percelen later wel vergunningsaanvragen gebeurd zijn en wat daarin de beslissingen zijn.

4.2.2.2 Bevindingen

De 15 behandelde dossiers worden samengevat in onderstaande tabel.

vergunningsverlener	handeling	aanleiding	beslissing	uitleg gegeven bij beslissing	dossier opbouw
Schilde	vellen van 1 Amerikaanse vogelkers	niet vermeld	gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	foutief als melding doorgegeven, vergunningsplichtig; doorverwezen naar omgevingsvergunningsaanvraag	foto's, schets inplantingsplan (zeer onduidelijk, zonder schaal of afstanden)
Sint-Genesius-Rode	vellen van 1 boom (onbekende soort) met compenserende aanplant van fruitbomen in de achtertuin	neemt licht weg in de woning, giftige vruchten en prikkende bladeren, tegen de perceelsgrens waardoor groei van een haag wordt belemmerd	gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	melding niet rechtsgeldig	foto's, plan (vrij onduidelijk)
Merelbeke	vellen van 1 spar met compenserende aanplant van 1 of 2 loofbomen	niet vermeld	gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	foutief als melding doorgegeven, vergunningsplichtig; doorverwezen naar omgevingsvergunningsaanvraag	foto's, plan (zonder schaal of afstanden)
Brasschaat	vellen van 1 treurwilg	vermoeden dat boom dood is (paddenstoelengroei op stam en geen bladontwikkeling)	gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	foutief als melding doorgegeven, vergunningsplichtig; doorverwezen naar omgevingsvergunningsaanvraag	foto's, plan (zonder schaal of afstanden)
Zemst	vellen van 4 fijnsparren en 1 wilg, knotten van aantal wilgen en snoeien van 3 loofbomen	fijnsparren zijn dood want geringd en aangetast door de letterzetter; wilgen zijn te lang niet meer geknot en riskeren takbreuk door storm	gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	foutief als melding doorgegeven, vergunningsplichtig; doorverwezen naar omgevingsvergunningsaanvraag (snelle invoer)	foto's, duidelijk plan met code die aangeeft wat gerooid, gesnoeid en geknot wordt
Denderleeuw	vellen van 6 sparren	de bomen zijn dood, conflicten met de buren, vermijden van schade door breuk	gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	melding onontvankelijk	foto's, inplantingsplan
Waasmunster	vellen van 1 den en 2 berken	niet vermeld	gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	foutief als melding doorgegeven, vergunningsplichtig; telefonisch doorverwezen naar omgevingsvergunningsaanvraag	foto's, inplantingsplan

Lokeren	vellen van 2 populieren	niet vermeld	Gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	Melding niet rechtsgeldig.	foto's, inplantingsplan, offerte van de groenaannemer voor kap
Tielt	vellen van 3 bomen (soort onbekend)	de bomen staan te dicht bij een nog te bouwen woning	Gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	foutief als melding doorgegeven, vergunningsplichtig; doorverwezen naar omgevingsvergunningsaanvraag + vraag voor duidelijker inplantingsplan en foto's	foto's, aanduiding op inplantingsplan
Provincie West-Vlaanderen	niet relevant, gaat over reliëfwijziging	/	Gesignaleerd dat er geen akte kon genomen worden van de melding.	foutief als melding doorgegeven, vergunningsplichtig; doorverwezen naar omgevingsvergunningsaanvraag (snelle invoer)	/
Mortsel	Vellen van 2 bomen	1 boom te dicht bij de spoorwegberm 1 boom oud en ziek	Stilzwijgende aktename van de melding	/ (niet-vergunningsplichtig want minder dan 15 meter van vergunde woning)	foto’s, inplantingsplan, motivatie
Melle	Vellen van 5 bomen	Bomen staan dicht bij de gevels (6 meter). Risico op schade: vallende takken, verstopte dakgoten.	Aktename van de melding	/ (niet-vergunningsplichtig want minder dan 15 meter van vergunde woning)	foto’s, plan, begeleidende brief
/	onbekend (ontbrekend dossier want melding weer ingetrokken)	/	Op vraag van de gemeente ingetrokken.	foutief als melding doorgegeven, vergunningsplichtig	/
/	onbekend (ontbrekend dossier want melding weer ingetrokken)	/	Door melder weer ingetrokken.	“Gevaar voor de boom niet meer aanwezig.”	/

/	onbekend (ontbrekend dossier want melding weer ingetrokken)	/	Door melder weer ingetrokken.	geen opgave van reden	/

Minstens 11 en mogelijks 13 van de 15 dossiers uit deze analyse blijken foutief als melding doorgegeven terwijl ze in feite vergunningsplichtig waren, onafhankelijk van of ze de projectstatus 'niet rechtsgeldig' hadden of niet. Slechts van twee dossiers weten we dat het onderwerp inderdaad niet vergunningsplichtig was. De veronderstelling dat als meldingen aangemerkte dossiers in het Omgevingsloket ook allemaal effectief meldingsplichtige – en niet vergunningsplichtige - activiteiten bevatten, kunnen we daarmee wel weerleggen. Ondanks de kleine steekproef, moeten we er rekening mee houden dat een groot aandeel van de dossiers die als melding zijn benoemd, dit niet echt zijn maar foutief zo werden doorgegeven door de aanvrager en later door de behandelaar stopgezet.

Van de twee dossiers die wel correct als melding doorgegeven waren, werden de afgeleverde meldingsaktes niet toegevoegd. Maar uit het projectverloop blijken geen voorwaarden of andere correspondentie vanuit de vergunningverlener. Het gaat hier in beide gevallen om bomen die op minder dan 15 meter van een vergunde woning staan, en omwille daarvan zijn vrijgesteld van de omgevingsvergunningsplicht. In 1 van deze dossiers is de kapping ingegeven door de angst voor schade en hinder (verstopte dakgoten en takval). Ook als de gemeente oordeelt dat die niet in verhouding staat tot de kap van vijf volwassen en gezonde bomen kan zij, gezien het hier om een melding gaat, daar echter niets aan verhelpen.

Deze casestudie toont voornamelijk aan dat er nog veel verwarring bestaat bij burgers over meldingsplicht en vergunningsplicht voor het kappen van bomen buiten bos. Het bestaan van diverse lokale regelgevingen, die aanpassingen maken op de Vlaamse regelgeving die op zichzelf al behoorlijk complex is, komt dit niet ten goede. Los daarvan lijkt het erop dat de afweging tussen een melding en een vergunningsaanvraag door burgers überhaupt niet altijd gemaakt wordt, en dat velen ervan uit gaan dat de kap van een boom – vaak in de eigen tuin – sowieso toegestaan zal worden en slechts gemeld moet worden. De informatie die gegeven wordt in deze dossiers (foto's en inplantingsplannen) is vaak onduidelijk en/of zeer beperkt, wat erop kan wijzen dat aanvragers weinig rekening houden met een grondige beoordeling van hun dossier. Het zou nuttig zijn de burger hierover beter te informeren om het hoge aantal onterecht als melding doorgegeven dossiers te verminderen en daarmee tijd te besparen voor beoordelaars en aanvragers. Het lijkt daarbij interessant om deze informatie ook in het Omgevingsloket zelf te integreren, bijvoorbeeld via een waarschuwing bij het indienen van meldingen m.b.t. het kappen van bomen.

Wat ten slotte opvalt, is dat de uitleg die aanvragers gegeven wordt via het Omgevingsloket na een foutieve melding verschilt van gemeente tot gemeente, maar meestal wordt wel duidelijk doorverwezen naar een omgevingsvergunningsaanvraag. In minstens 1 dossier werd dit ook telefonisch toegelicht, wat een goede aanpak lijkt. Slechts in 1 dossier werd er bij de doorverwijzing al gevraagd naar duidelijker foto's en plannen, terwijl ook veel andere dossiers slechts zeer beperkte info bevatten. Het lijkt nuttig om dit algemener te communiceren in deze situaties.

4.2.2.3 Opvolging

Om te achterhalen wat er gebeurt na de communicatie dat een aanvraag/actie foutief als melding is doorgegeven en men een vergunning moet aanvragen, gingen we na of er op dezelfde percelen korte tijd later een vergunningsaanvraag voor het kappen van bomen gebeurd is. Er werden voor deze percelen zes nieuwe vergunningsaanvragen gevonden. Daarvan werden er vier goedgekeurd met voorwaarden en twee geweigerd (na negatief advies van ANB).

De aanvragen zijn grotendeels gelijk opgebouwd als de voorafgaande meldingen en bevatten dezelfde informatie. Er waren geen aanwijzingen dat de bomen waarop ze van toepassing waren, al gekapt waren op het moment van de vergunningsaanvraag.

Wat er met de overige meldingen en de bomen waarop ze van toepassing waren gebeurd is en of ze alsnog gekapt zijn, kunnen we niet achterhalen.

4.2.3 Vegetatiewijzigingen in het agrarisch gebied

4.2.3.1 Achtergrond en relevantie

Dreven en bomenrijen in agrarisch gebied zijn zeer waardevol op cultuurhistorisch, landschappelijk en ecologisch vlak. Ze genieten daarom een bijzondere bescherming als kleine landschapselementen (zie ook 2.2.2 en 2.2.3). Maar ze staan ook onder druk omdat ze hun oorspronkelijke functie hebben verloren, en omdat de bomen in concurrentie kunnen gaan met landbouwgewassen. Deze case onderzoekt hoe deze belangen tegen elkaar afgewogen worden in het vergunningsproces.

4.2.3.2 Selectie

Voor deze case werd geselecteerd op dossiers met vegetatiewijzigingen in het agrarisch gebied. De selectie bevatte enkel behandelde dossiers. Negen geselecteerde dossiers zijn vergund, één dossier is geweigerd. Dit weerspiegelt de globale vergunningsgraad (zie ook 3.8).

4.2.3.3 Bevindingen

De bevindingen van de tien dossiers werden samengevat in onderstaande tabel. Eén dossier met de VLM als aanvrager werd uitgesplitst, omdat op twee verschillende locaties bomen gekapt werden.

aanvrager	dreef/ bomenrij?	Vergunnings-verlener	handeling	aanleiding	beslissing	relevante voorwaarden	advies
particulier	bomenrij	gemeente Berlaar	vellen van 90 populieren in een bomenrij, met totale heraanplant	de bomen vertonen gebreken (veel dode takken, loskomende schors)	vergunning met voorwaarden	kap niet in schoontijd, heraanplanting over volledige lengte, zelfde soort	ANB: doet zelf geen beoordeling meer in landschappelijk waardevol agrarisch gebied
ANB	deels (populieren in bomenrij op een dijk), wilgen zijn vrijstaand	Departement omgeving	vellen 17 dode of stervende populieren en 4 meerstammige wilgen.	populieren: veiligheid, de dode en stervende populieren staan bij een wandelpad; wilgen: De bladval en schaduw hinderen het streven naar een soortenrijke ruigte en een vegetatierijke plas.	vergunning met voorwaarden	kap niet tijdens broedperiode	*ANB: ja, gunstig mits voorwaarden (werken buiten broedperiode) *stedelijk omgevingsambtenaar Kruibeke : gunstig mits voorwaarden (zelfde voorwaarden plus suggestie om toch op een andere plaats binnen het gebied te compenseren

Fluvius	bomenrij	Gemeente Riemst	33 ratelpopulieren, heraanplant met meidoornhaag.	Kap is nodig voor de aanleg van een bufferbeken, dat aangelegd wordt voor scheiden afvalwater en regenwater. Werken moeten laagveen beschermen.	vergunning met voorwaarden. Maar tijdens de procedure is een wijzigingslus toegepast om tegemoet te komen aan het ongunstig advies van het Departement Landbouw en visserij, waardoor de locatie van het bufferbekken wijzigde. De kap van de bomen was dus niet meer relevant, en de vergunning spreekt zich hier dus niet over uit.	niet relevant	*ANB: populieren mogen gekapt worden *Departement Landbouw en Visserij: de ligging van het bufferbekken is in landbouwgebruik, er zijn betere percelen beschikbaar die niet in landbouwgebruik zijn
particulier	bomenrij	Stad Leuven	4 naaldbomen	gevaar bij storm, er valt dood hout uit de kruin bij sterke wind, nemen licht af van aanpalende loofbomen,	vergunning met voorwaarden	heraanplanting met minimum hoogstam plantgoed, plantmaat min. 10/12, minimum twee stuks, aanbevolen soorten gespecifieerd, verzorgen tot volle wasdom	ANB: gunstig, mits voorwaarden die hiernaast gespecifieerd zijn

particulier	bomenrij	Stad Ninove	17 canadapopulieren, gemiddeld 50 jaar, gemiddeld 1,30 m omtrek	geen reden opgegeven	vergunning met voorwaarden	heraanplanting met streekeigen loofbomen, zelfde aantal als gekapt, geen maat opgegeven, inboeten indien nodig	ANB: in landschappelijk waardevolle gebieden doet het ANB zelf geen beoordeling meer, gunstig mits voorwaarde zorgplicht
Gemeente Wellen	solitaire knotboom	Gemeente Wellen	1 knotwilg, heraanplant voorgesteld	de knotwilg is afgebrand	vergunning met voorwaarden	heraanplanting met een nieuwe knotwilg of een andere streekeigen soort, geen plantmaten gespecifieerd.	geen advies aangevraagd
particulier	klein bosje	Gemeente Kortemark	21 bomen, Italiaanse populier, Els, Larix kappen, heraanplant is voorzien	de bomen zijn te groot en gevaarlijk bij stormweer, reeds twee schadegevallen. Bomen zijn instabiel doordat het aanliggende bos van een buur is gekapt.	weigering, wegens ongunstig advies van ANB	/	ANB: ongunstig, advies is bindend; advies werd niet toegevoegd aan de beschikbare documenten, en kon dus niet in deze studie ingekeken worden; mogelijks gaat het om bos, en is een kapmachtiging nodig
particulier	bomenrij	Gemeente Herentals	35 fijnsparren	33 van de fijnsparren zijn dood door aantastingen met de letterzetter	vergunning met voorwaarden	heraanplanting met inheemse soorten over de volledige lengte (maar met grotere tussenafstand, dus in totaal minder bomen, autochtoon plantgoed, wildbescherming, minimum plantmaat 10/12	*ANB: legt verantwoordelijkheid bij vergunningsverlener * Pidpa: gunstig * Telenet: gunstig * Fluvius: geen advies gegeven

VLMa	solitaire boom	Provincie Limburg	1 grove den, 1 berk, 1 zomereik, heraanplant	in het kader van een landinrichtingsproject: voor de aanleg van een fietspad	vergunning	/	*ANB: gunstig advies *Gemeente Zonhoven: gunstig *Gemeente Genk: gunstig
VLMb	bomenrij	Provincie Limburg	67 platanen	in het kader van een landinrichtingsproject: bescherming wegberm die bestaat uit heischraal grasland. Deze wegberm wordt bedreigd door de bladval van de bomen	vergund met voorwaarden	bescherming berm (heischraal grasland[58])	*ANB: gunstig advies mits voorwaarden *Gemeente Zonhoven: gunstig advies *Gemeente Genk: gunstig
particulier	bomenrij	Gemeente Haacht	kappen van 12 populieren	De bomen zijn kaprijp, bovendien werden ze beschadigd door paarden die op de weide staan waarop de populieren staan. Ze vormen een gevaar voor een naburige hangar	vergunning met voorwaarden	heraanplant met streekeigen inheemse soorten, plantmaat 10/12, over de volledige lengte, binnen het jaar na het kappen van de bomen	ANB: gunstig advies mits voorwaarden, zie voorwaarden hiernaast gespecifieerd

[58] Heischraal grasland is een op Europees niveau beschermd habitattype. Het gaat om een soortenrijk grasland met een hoge natuurwaarde, gekenmerkt door soorten als Borstelgras, Tandjesgras, Tormentil en Liggend Walstro. Ze komen voor op voedselarme, meestal (zwak) zurige en lemige zandbodems.

Geen van de geselecteerde dossiers behandelde de aanvraag voor de kap van een dreef. Over dreven kunnen in deze case dan ook geen uitspraken gedaan worden. In zes dossiers ging het om een bomenrij, in andere dossiers ging het om solitaire bomen, of een combinatie van een bomenrij en solitaire bomen. Eén dossier ging over een klein 'bosje'[59].

De soort die het meeste terugkwam is populier (5 op 10). Daarnaast gaan ook veel dossiers over naaldbomen (3 op 10). Dat populier de meest voorkomende soort is hoeft niet te verbazen. Het is een soort die traditioneel veel aangeplant werd als productieboom. Bovendien is het een snelle groeier, die daardoor ook sneller in een aftakelingsfase komt, en sneller als een gevaar voor de omgeving wordt beschouwd.

De aanvragers waren voornamelijk particulieren, 6 op de 10, maar dit is minder dan het aandeel van particulieren (76 %) in het volledige Omgevingsloket. Daarnaast zijn er drie overheden of overheidsinstellingen, en een semi-publieke instelling (Fluvius). In drie van de vier dossiers waar een (semi-)publieke instelling de aanvrager is, staat de kap in functie van het versterken van natuurwaarden, op uiteenlopende manieren. Een voorbeeld is de kap van een bomenrij van platanen om te voorkomen dat de berm met het waardevolle vegetatietype heischraal grasland degradeert. In het vierde dossier gaat het om het herstellen van beschadigingen aan de natuur, namelijk om het vervangen van een knotboom die door vuur beschadigd is. In deze dossiers werd het ecologisch belang van de bomenrij dus in overweging genomen, maar kwam de kap van de bomen voordeliger uit voor de ecologie van het gebied in zijn geheel. In deze dossiers werd niet altijd een heraanplant opgelegd.

De dossiers die ingediend werden door particulieren gaan ofwel over de kap van populieren, ofwel over de kap van naaldbomen, op één na. Dat laatste dossier is geweigerd, in alle andere particuliere dossiers werd een heraanplant opgelegd in de voorwaarden. In één geval moesten populieren vervangen worden door populieren volgens de voorwaarden, in alle andere gevallen werd de soort niet gespecifieerd, maar werd wel vermeld dat het om een streekeigen soort moest gaan. Het werd niet altijd letterlijk vermeld, maar door het verstrekken van de vergunning, mits heraanplant, impliceren de vergunningverleners dat de cultuurhistorische en landschappelijk waarde van de bomenrij behouden blijft door de heraanplant. Bovendien past dit binnen de verwachting om te voldoen aan de zorgplicht. Wat opviel is dat in één dossier geen reden werd opgegeven voor de kap van populieren, maar dat dit toch vergund werd.

In alle dossiers met bomenrijen, op één na, werd de bomenrij over de volledige lengte gekapt. Vanuit landschappelijk en cultuurhistorisch oogpunt is dit logisch, maar hier kan de vraag gesteld worden of dit altijd wenselijk is vanuit ecologisch oogpunt. Voor de ecologie kan het waardevol zijn om te evalueren welke bomen nog vitaal zijn, of welke bomen weliswaar niet vitaal zijn maar ook geen gevaar vormen voor de omgeving. Hoe ouder een boom, hoe ecologisch waardevoller. Daardoor duurt het nog een tijd voor een heraanplant dezelfde ecologische waarde behaalt als de oorspronkelijke bomenrij.

[59] Uit de beschikbare documenten kon niet worden opgemaakt of dit ook voldeed aan de definitie van het bosdecreet of niet.

Als een deel van de bomen bewaard kan blijven, kan deze periode (deels) overbrugd worden. Als er veel andere bomenrijen of solitaire bomen met verschillende leeftijden in de buurt staan, hoeft dit minder een bezorgdheid te zijn. Maar hoe minder andere grote bomen in de buurt staan, hoe meer hier iets voor te zeggen valt. Als de bomen gekapt worden met het oog op houtproductie zal dit moeilijker liggen, omdat zo de efficiëntie van de kap verlaagd wordt.

Als de voorwaarden een minimum plantmaat vermelden is dit steeds 10/12 (de omtrek van de stam van het plantgoed), dit is in een minderheid van de dossiers het geval (3 op 10). Veel voorwaarden vermelden dat over de volledige lengte van de oorspronkelijke bomenrij heraangeplant moet worden. Dit is positief want dit is belangrijk om zo het beeld van de bomenrij zo goed mogelijk te reproduceren.

In 9 van de 10 gevallen werd advies gevraagd bij het ANB. In 3 op de 10 gevallen voerde ANB zelf geen beoordeling meer uit. In deze gevallen adviseren ze gunstig, mits de voorwaarde dat de vergunningsverlener zelf nagaat of minimum aan de zorgplicht wordt voldaan en er geen vermijdbare schade optreedt.

4.2.3.4 Juridische databanken

Elk van deze casestudies werd ook bekeken in Jura. Wat betreft de dreven werden er enkele zaken teruggevonden die relevant kunnen zijn binnen de scope van deze studie. Zij werden opgenomen om aan te tonen dat er in de rechtspraak en in de regelgeving zeker mogelijkheden teruggevonden kunnen worden om bomen te beschermen.

Een eerste arrest vinden we terug in het tijdschrift voor milieurecht. Hierin wordt een **arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen** beschreven[60]. Dit arrest ging over het kappen van 7 zomereiken als deel van een **eikendreef**. Hierbij oordeelde de Raad het volgende:

> *"Uit de samenlezing van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst, namelijk enerzijds een <u>planologisch criterium</u>, hetwelk veronderstelt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied. Anderzijds geldt een <u>esthetisch criterium</u> hetwelk inhoudt dat de bedoelde werken in overeenstemming moeten kunnen worden gebracht met de eisen ter vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap."*

De Raad oordeelt aldus dat er in **landschappelijke waardevolle agrarische gebieden** zowel geoordeeld moet worden of de werken in overeenstemming zijn met de bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied maar ook of zij in overeenstemming zijn met de esthetische bescherming van het landschap. Er is aldus een planologisch als een esthetisch criterium dat voldaan moet worden. Het is dus duidelijk dat beide elementen van de specifieke dreef in kwestie moeten meegenomen worden in de beoordeling. Ten eerste ligt de dreef in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en moet de kap daarom verenigbaar zijn. Maar verder is de dreef

[60] Raad Vergunningsbetwistingen, nr. S/1920/0088, 24 september 2019, TMR 2020, afl. 1, 108, noot.

beschermd als landschap op een esthetische wijze, en mag daarom de kap ook de esthetische waarde niet verstoren. Men gaat aldus verder dan louter het planologisch criterium.

Een volgend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat er een **verstrengde motiveringsplicht** geldt wanneer een te kappen **dreef ligt in een VEN-gebied[61].** Het louter tegenspreken van het standpunt van de provinciale omgevingsambtenaar kan onmogelijk volstaan volgens de Raad. Het louter poneren "de veiligheid primeert" nadat het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar (POA) reeds had duidelijk gemaakt dat enkel de nodige dode takken moesten verdwijnen en de bomenrij in hoofdzaak moest behouden blijven, was een schending van de motiveringsplicht. Er werd onvoldoende gemotiveerd waarom het volledig kappen van 32 bomen in casu nodig was en op welke wijze de veiligheid dermate in gedrang was. Ook andere elementen van het verslag van de POA werden onvoldoende weerlegd.

Bovenstaande arresten tonen ons inziens aan dat er bijkomende vereisten (zoals een verstrengde motiveringsplicht of het beoordelen van het esthetisch criterium) kunnen voortvloeien uit de bescherming die bomen of dreven in specifieke gebieden genieten. Bovenstaande arresten behandelen louter de situatie in een VEN-gebied en in landschappelijke waardevol agrarische gebieden, maar zij zetten de bescherming kracht bij en tonen aan dat er rekening gehouden moet worden met waar deze bomen liggen. De bescherming die een boom geniet onder een bepaald statuut zoals het VEN-gebied of een landschappelijk waardevol gebied blijft geen dode letter en kan zelfs voor bijkomende vereisten zorgen, die de boom of dreef niet zou genieten indien deze ergens anders stond.

4.2.4 Aantal bomen binnen een vergunningsaanvraag

4.2.4.1 Achtergrond en relevantie

Dit rapport probeert te begrijpen hoe de beoordeling van vergunningen verloopt en welke overwegingen daarin sturend zijn. Aangezien de meeste gemeenten geen gebruik blijken te maken van beslisbomen of vastgelegde afwegingskaders (zie hoofdstuk 5 en 6), is het interessant om via casestudies te bekijken welke elementen richtinggevend zijn. In deze casestudie onderzoeken we of en hoe het aantal bomen waarop een vergunningsaanvraag van toepassing is – met andere woorden de schaal van de aangevraagde kapping – de beoordeling (beslissing, adviezen en opgelegde voorwaarden) beïnvloedt.

We bekeken daarvoor tien dossiers binnen eenzelfde gemeente (stad Brugge), waarin het aantal bomen vermeld werd in de handeling (dit is niet altijd het geval) en varieert tussen 1 en 93. We onderzoeken dus in eerste instantie de impact van het aantal bomen, maar bij uitbreiding trachten we ook lessen te trekken over de impact van de leeftijd, de biodiversiteitswaarde en historische waarde.

Deze zullen worden meegenomen naar de bespreking van en aanbevelingen voor het (lokaal) beleid en beoordelingskader.

[61] Raad Vergunningsbetwistingen (3e k.) nr. A-2021-0320, 26 november 2020, TMR 2021, alf. 2, 179, noot.

4.2.4.2 Bevindingen

De behandelde dossiers worden samengevat in onderstaande tabel. Er worden hier 11 cases vermeld, aangezien we binnen één dossier documenten van twee verschillende cases kregen.

jaar	aanvrager	vergunningsverlener	handeling	vermelde aanleiding	ligging en beschermings-status	beslissing	voorwaarden	externe adviezen	bijzonderheden dossieropbouw	opmerkingen
2020	Stad Brugge	Stad Brugge	vellen van 93 Japanse notenbomen	Geplande herinrichting van het openbaar domein, en bestaande bomen zorgen voor wortelopdruk onder voetpaden en overlast door vruchten. Staan bovendien te dicht bij woningen en in te kleine plantvakken.	geen specifieke beschermings status; woongebied	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting van 70 bomen	nee		In compenserende voorwaarden lager aantal bomen opgelegd dan gekapt worden.
2020	Stad Brugge	Stad Brugge	vellen van 67 beuken	Bomen zijn dood of kwijnend.	omgevingsvergunning voor vegetatiewijziging nodig, maar onduidelijk welke ligging of beschermings status	geen beslissing toegevoegd	/	ANB ongunstig: te weinig gemotiveerd en omgevingsvergunning voor vegetatie wijziging ontbreekt	geen gedetailleerde omschrijving	Eerst bijkomende info opgevraagd door ANB, maar niet tijdig gekregen. Daarop ongunstig geadviseerd.
2021	stad Brugge	stad Brugge	vellen van 53 stadsbomen (haagbeuken)	Heraanleg van wegenis en riolering, met nutsvoorzieningen dicht bij de bomen. Uit bomeneffectenanalyse blijkt ernstige wortelschade onvermijdelijk en verplanten onmogelijk.	geen specifieke beschermings status; woongebied	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting	nee	verslag boomeffectenanalyse, geen gedetailleerde omschrijving	Door externe firma boomeffecten analyse opgemaakt met 4 scenario's. O.b.v. dat rapport blijkt behouden van de bomen tijdens werken niet mogelijk en verplanten niet haalbaar o.w.v.

										ligging nutsleidingen en veiligheidskwestie s.
2021	Stad Brugge	Stad Brugge	vellen van 18 linden	Bomen zorgen voor wortelopdruk onder voetpaden, opritten en tot in woningen. Verschillende schadeclaims ontvangen.	geen specifieke beschermings status; woongebied; openbaar domein	geen beslissing	/	nee	verslag wortelonderzoek, foto's schade	
2021	particulier	Stad Brugge	vellen van 14 leylandi-sparren	Bomen nemen licht weg in tuin van buren, worden niet onderhouden en zouden een gevaar vormen bij onweer.	geen specifieke beschermings status; woongebied	geen beslissing toegevoegd	/	nee		Aanvraag en vergunning binnen zelfde dossier komen niet overeen (andere case)
2021	stad Brugge	Stad Brugge	regularisatie: vellen van 7 stadsbomen	Rooien van de bomen bleek noodzakelijk tijdens het uitvoeren van een bodemsanering.	geen specifieke beschermings status	geen beslissing toegevoegd	/	nee	geen gedetailleerde omschrijving	Regularisatie, gaat om kleine diameters (<50 cm)
2020	stad Brugge	stad Brugge	vellen van 4 dode en kwijnende stadsbomen (essen)	2 bomen waren dood, 2 kwijnend. Gevaar voor tak- en stambreuk en voor de verkeersveiligheid.	geen specifieke beschermings status; openbaar domein	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting	nee	geen gedetailleerde omschrijving	
2020	stad Brugge	stad Brugge	regularisatie: vellen van 2 elzen	Schade door aanrijding en aanwezigheid van inrottende wonden. Bomen geveld tijden onderhoudswerken door de gemeente, maar zonder medeweten van leidinggevenden.	geen specifieke beschermings status; woongebied; openbaar domein	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting	nee	geen gedetailleerde omschrijving, geen inplantingsplan	Regularisatie

2021	particulier	Stad Brugge	vellen van 2 tamme kastanjes	Bomen zijn dood en leveren valgevaar op in de tuin of op de openbare weg.	geen specifieke beschermings status; woonparkgebied	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplant met specifieke plantmaat en deadline foto's door te sturen als bewijs	nee		Aanvraag en vergunning binnen zelfde dossier komen niet overeen (andere case)
2020	stad Brugge	Stad Brugge	vellen van 1 beuk	Stamwonde en slechte conditie. In een trekproef verhoogde kans op stambreuk en windworp vastgesteld. Maatregelen om de windlast te verminderen praktisch niet uitvoerbaar door kroonvorm.	geen specifieke beschermings status; woonparkgebied	vergunning met voorwaarden	schoontijd respecteren heraanplanting streekeigen beplanting gebruiken	nee	verslag trekproef	Trekproef uitgevoerd door externe firma.
2019	school	Stad Brugge	vellen van 1 Araucaria	Te weinig ruimte om uit te groeien, 'lelijk' en uitheems.	woongebied met culturele, historische en/of esthetische context en aanpalend pand beschermd als monument		schoontijd respecteren heraanplanting	nee		

Uiteraard levert deze casestudie door het toespitsen op 1 gemeente slechts anekdotische lessen op, maar uit de onderzochte dossiers blijkt in elk geval geen eenduidig verband tussen de manier waarop vergunningen beoordeeld worden en het aantal bomen waarop ze van toepassing zijn.

We zien dat de stad Brugge regelmatig externe expertise inschakelt, maar dit gebeurt niet noodzakelijk méér wanneer het om een hoog aantal bomen gaat. In de 2 grootste dossiers met resp. 93 en 67 betrokken bomen was dit niet het geval, in drie andere gevallen met betrekking op resp. 53, 18 en 1 bo(o)m(en) wel. Het gaat dan om een extern uitgevoerde boomeffectenanalyse, wortelonderzoek en trekproef[62]. Het is positief dat de stad bijkomend onderzoek laat uitvoeren vooraleer een kapping te vergunnen op basis van veiligheids- of stabiliteitsrisico's, maar helaas zien we dat in andere dossiers die risico's ook als argumentatie voor kappingen aangedragen en – hoewel zeker niet altijd voldoende onderbouwd – aanvaard worden.

Het is niet duidelijk op basis waarvan deze expertise wel/niet wordt ingewonnen, maar wat allicht meespeelt, is dat een groot aantal dossiers (8 van de 11) en zo ook de 2 grootste dossiers werd ingediend door de stad Brugge zelf. Hier was de stad opmerkelijk genoeg zowel aanvrager als vergunningsverlener. Dit kan dan weer verklaard worden doordat de stad over een verordening beschikt die bomenkap op het openbaar domein vergunningsplichtig maakt ook voor de stad zelf; een verstrenging ten opzichte van de Vlaamse regelgeving. In 2 van deze dossiers gaat het bovendien om een regularisatie, waarin deze dubbele rol toch vragen oproept. De dossiers geven weliswaar de indruk van een correcte afhandeling, maar het gegeven dat een gemeente haar eigen fouten wettelijk gezien zelf kan regulariseren, zou ook misbruikt kunnen worden.

Verder valt het op dat er zeer weinig externe adviezen gevraagd werden. Slechts in één dossier was er een advies van ANB, dat negatief was. Aangezien een beslissing in dit dossier ontbreekt, weten we niet of dit ook gevolgd werd.

4.2.5 Weigeringen

4.2.5.1 Achtergrond en relevantie

Uit de analyse van de vergunningen blijkt dat een groot aandeel van de vergunningsaanvragen vergund wordt (90 % in het Omgevingsloket). Het is interessant om te bekijken welke redenen dan toch leiden tot een weigering. Tegelijkertijd onderzoeken we of de vergunningen geweigerd worden om de bomen te beschermen, of dat er andere redenen zijn voor de weigering. Bij de dossiers waarbij boomkap in functie staat van een groter project kan de weigering ook slaan op een aspect van dit project.

4.2.5.2 Bevindingen

De bevindingen van de tien dossiers worden weergegeven in de bijlage 12.3. De weigeringen die in deze casestudie naar boven kwamen vallen binnen vier categorieën. Sommige dossiers passen in twee categorieën, vandaar dat de som van het aantal dossiers meer is dan tien. Enkel tussen de categorieën 'onvoldoende compensatie' en 'foutieve aanvraag' is er overlap.

[62] Diverse methodieken om de impact van werken of handelingen op bomen, of de sterkte en stabiliteit van bomen te bepalen.

- (een deel van) de bomen mogen niet gekapt worden: 4 dossiers;
- Het compenserend groen is niet voldoende kwalitatief: 4 dossiers;
- De aanvraag is niet correct of onvoldoende.: 3 dossiers;
- Het kappen van de bomen is geen reden voor de weigering: 1 dossier.

Als de vergunning geweigerd is omdat de bomen niet gekapt mogen worden, werd de reden die de aanvrager opgaf voor de kap als onvoldoende reden voor de kap beschouwd. Redenen die als onvoldoende beschouwd werden zijn schaduw, de stelling dat de boom in de weg zou staan om een degelijke afsluiting te zetten, en de stelling dat de boom in gevaar is omdat hij overhelt en te veel wind vangt nadat de bomen rondom gekapt zijn.

Enkel in deze vier dossiers waarbij de boom niet gekapt mag worden, is zeker dat deze bomen niet legaal gekapt zijn. In de andere zes dossiers bestaat de kans dat de aanvrager een nieuwe aanvraag deed met voldoende compenserend groen of met een nieuwe, correcte aanvraag. In het dossier waarbij de kap van de bomen niet de reden is voor de weigering heeft de aanvrager de mogelijkheid om een nieuwe aanvraag in te dienen.

De vier dossiers waarbij het compenserend groen niet voldoende kwalitatief wordt geacht, zijn vier verschillende situaties. In één dossier gaat het om een inbreidingsproject in een stadskern, waarbij niet voldoende groenruimte wordt gelaten. In een ander dossier gaat het om kapping van bomen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waarbij een totaalvisie ontbreekt. Het verslag van de beslissing raadt aan om advies te vragen aan het lokale Regionaal Landschap. In een derde vergunning gaat het om een regularisatie van bomen die reeds gekapt zijn, in combinatie met een verharding die al gebeurd is. Het voorstel voor herstel wordt als onvoldoende beschouwd. Het vierde dossier gaat over de kap van bomen in een kasteelpark in functie van de aanleg van een werfweg. Hier werden geen gegevens over heraanplant meegegeven, wat wel nodig is om te kunnen verifiëren of aan de zorgplicht is voldaan.

Het is mogelijk dat deze dossiers anders aangepakt zouden zijn door andere gemeenten, provincies of zelfs andere ambtenaren. Waar de ene kiest voor een weigering, kan de andere ervoor kiezen om sterker in te zetten op milderende voorwaarden en strenge voorwaarden opleggen voor heraanplantingen.

In de dossiers waarbij de aanvragen niet correct zijn, lopen de redenen uiteen waarom de aanvragen niet correct of onvoldoende zijn. In een dossier stelt de provinciale omgevingsambtenaar in beroep vast dat het gaat om bomen binnen een bos, en dat dus een kapmachtiging bij het ANB moet aangevraagd worden. De gemeente had hier geen bezwaar over geuit bij het ontvankelijk verklaren van de aanvraag. In een ander dossier, werd ook in beroep bij de provincie vastgesteld dat voor een deel van de kappingen een omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen nodig was, maar dat die niet werd aangevraagd. De gemeente had dit ook vastgesteld, maar had dit opgelost door dit deel van de aanvraag te weigeren. De provincie argumenteerde dat de bomen een ruimtelijk en visueel geheel vormden, en dat de gemeente dit dus niet deels kon weigeren, enkel vanwege de procedurele fout voor dit deel. In het derde dossier waar de aanvraag onvolledig wordt geacht, stelt het ANB dat omwille van een gebrek aan informatie over heraanplantingen, de aanvraag in strijd is

met artikel 16 van het natuurdecreet omdat er geen natuurtoets kan worden uitgevoerd zodat er kans bestaat dat vermijdbare schade aan natuurwaarden ontstaat.

Doordat in het Omgevingsloket ook dossiers zijn opgenomen waar de kap van bomen kadert in een groter project, is het logisch dat de kap van bomen niet altijd de reden van de weigering is in dergelijke dossiers. In dit dossier is de reden van de weigering o.a. dat de schaal van de verkaveling te groot is en dat de inrichting van de weg in strijd is met het ruimtelijke uitvoeringsplan.

Positief is dat uit deze casestudie blijkt dat voorwaarden uit eerdere vergunningen meegenomen kunnen worden in de afwegingen. In één dossier wordt als argumentatie voor de weigering aangehaald dat in een eerdere verkavelingsvergunning als voorwaarde is opgenomen dat de boom waarvan sprake is in dit dossier behouden blijft.

Het aantal dossiers dat opgenomen is in deze casestudie is te klein om conclusies te trekken over het aandeel van de weigeringen dat zorgt dat bomen definitief niet (legaal) gekapt kunnen worden. De casestudie toont aan dat dit zeker niet voor elke weigering het geval is, bij een significant deel is de vergunning geweigerd omdat de aanvraag niet correct is gebeurd, of omdat het voorstel voor compenserend groen onvoldoende geacht wordt. Daardoor versterkt deze casestudie het beeld dat de kracht van dit vergunningensysteem niet zozeer ligt in het weigeren van vergunningen, maar in het afdwingen van compenserend groen en in het sensibiliseren van de aanvragers.

5 BEVRAGING GEMEENTEAMBTENAREN

Ter verdieping van de kwantitatieve analyse van relevante vergunningen uit het vergunningenregister en het Omgevingsloket, werd een online bevraging (via SurveyLegend) uitgestuurd naar alle Vlaamse gemeenteambtenaren omgeving, duurzaamheid, groen en/of milieu, en naar de provinciale en Vlaamse diensten die instaan voor het behandelen van relevante vergunningen. Deze bevraging liep van 15/3/2022 tot 15/4/2022, en werd in die periode 234 keer beantwoord.

219 antwoorden kwamen van gemeenteambtenaren, wat deze groep de meest relevante maakte om te analyseren. De respons van de andere doelgroepen was te laag om significante informatie op te leveren. Onderstaande heeft dan ook uitsluitend betrekking op de antwoorden van gemeentelijke ambtenaren.

Deze verwerking geeft de belangrijkste bevindingen en lessen die we trekken uit de bevraging weer. Reflecties van het projectteam worden cursief weergegeven. Een volledig overzicht van alle vragen en antwoorden wordt opgenomen in bijlage.

5.1 ALGEMENE INFORMATIE

Waar bent u werkzaam en bij welke Vlaamse gemeente bent u tewerkgesteld?
Van de 234 respondenten waren er 219 werkzaam als gemeenteambtenaar, 9 als ambtenaar bij de provincie, 1 als ambtenaar bij de Vlaamse overheid en 5 gaven 'andere' op.

Voor het vervolg van deze analyse werd uitsluitend verder gewerkt met de gemeenteambtenaren. Vanuit verschillende gemeenten kwamen meerdere antwoorden binnen; in deze gevallen werden voor kwantitatieve vragen de dubbele antwoorden eruit gehaald. In de verwerking wordt in dit geval gesproken over 'gemeenten' i.p.v. over 'respondenten'. De antwoorden komen uit 130 verschillende gemeenten in totaal; 23 uit Limburg, 33 uit Antwerpen, 28 uit West-Vlaanderen, 23 uit Oost-Vlaanderen en 23 uit Vlaams-Brabant.

Staat u zelf in voor het behandelen van vergunningen (of indien van toepassing: gemeentelijke kaptoestemmingen)?
Deze vraagt helpt ons een inschatting te maken van respondenten hun achtergrond, expertise en specifiek hun vertrouwdheid met het lokale vergunningenbeleid. Van de 219 respondenten staat een meerderheid van 63 % zelf in voor het behandelen van omgevingsvergunningen (34 % specifieke omgevingsvergunningen of andere toestemmingen die het rooien van bomen behelzen, 29 % alle omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen). 25 % behandelt zelf geen vergunningen maar is wel betrokken, en 12 % staat hier niet voor in.

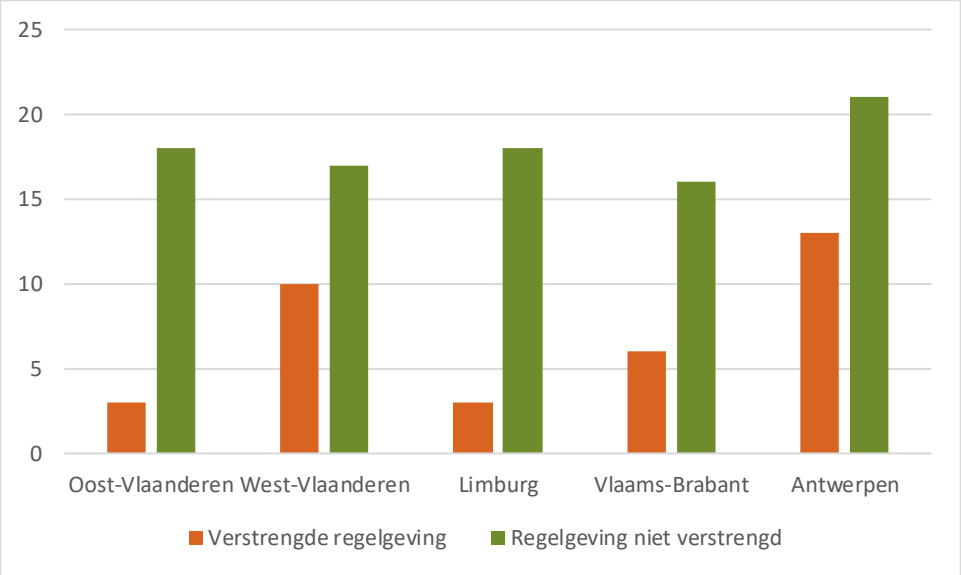
We kunnen dus stellen dat een ruime meerderheid (88 %) van de respondenten een goede kennis heeft van het gemeentelijk vergunningenbeleid. Voor zij die deze kennis niet of minder hebben, werd er bij specifieke vragen steeds de optie gegeven om aan te duiden dat men het antwoord niet weet.

5.2 VRIJSTELLINGEN OP VERGUNNINGSPLICHT

Waarschijnlijk de belangrijkste vrijstelling op de omgevingsvergunningsplicht voor het kappen van bomen is die voor bomen met een stamomtrek onder de 1 meter, en de bomen in bepaalde bestemmingen binnen een straal van 15 meter van een vergunde bebouwing, zie Bomen kappen buiten het bos | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)
Een gemeente kan ervoor kiezen deze regelgeving te verstrengen. Is dat in uw gemeente het geval?

Van de 125 gemeenten die deze vraag beantwoordden, hebben er 35 (28 %) een verstrenging ingevoerd en 90 (72 %) niet.

Gemeenten die een verstrenging op de regelgeving hebben ingevoerd zijn: Gent, Aalst, Destelbergen, Middelkerke, Wevelgem, Kortrijk, Tielt, Brugge, Deerlijk, Menen, Damme, Ichtegem, Maasmechelen, Genk, Ham, Bilzen, Keerbergen, Tervuren, Tienen, Kampenhout, Tremelo, Meise, Schoten, Turnhout, Vorselaar, Schilde, Boechout, Kapellen, Berlaar, Hove, Brecht, Ranst, Bonheiden, Kontich en Brasschaat.



Figuur 5.1: Omgevingsvergunningsplicht voor het kappen van bomen

Met 28 % kiest slechts een minderheid van de gemeenten ervoor de Vlaamse regelgeving te verstrengen. Toch is dit een significant aandeel. Uit de focusgroepen leerden we bovendien dat verschillende gemeenten dit doen uit een sterke overtuiging dat de Vlaamse regelgeving te veel vrijstellingen bevat, en dat ze de eigen verstrenging ervan zien als een belangrijk instrument om meer bomen te bewaren op hun grondgebied. Opvallend is dat gemeenten die wel een verstrenging hebben op de Vlaamse regelgeving voornamelijk in Antwerpen en West-Vlaanderen liggen. Ook uit de focusgroepen is gebleken dat dit althans in Antwerpen intergemeentelijk werd uitgewisseld over het vergunningenbeleid, wat deze tendens voor een stuk verklaart.

Welke gemeentelijke aanpassingen zijn er gemaakt?

Een aantal aanpassingen op het Vrijstellingsbesluit blijken toegepast te worden door verschillende gemeenten. De meest relevante zijn de volgende of varianten daarop:

- Voor het kappen van bomen met een stamomtrek vanaf 0,5 m op 1 m hoogte is een vergunning of gemeentelijke toelating nodig. (14 antwoorden)
- Voor het kappen van bomen met een stamomtrek vanaf 0,3 m op 1 m hoogte is een vergunning of gemeentelijke toelating g nodig. (10 antwoorden)
- Voor het kappen van bomen met een stamomtrek vanaf 0,5 m op 1 m hoogte en een hoogte van meer dan 1,5 m is een vergunning of gemeentelijke toelating nodig. (5 antwoorden)
- Ook voor het kappen van bomen binnen een straal van 15 meter is een vergunning of gemeentelijke toelating nodig, of de straal waarbinnen ze worden vrijgesteld wordt verkleind. (3 antwoorden)
- Voor het kappen van alle hoogstammige bomen is een vergunning of gemeentelijke toelating nodig. (6 antwoorden)

Gemeenten verkleinen voornamelijk de omtrek van vrijgestelde bomen, waardoor in de praktijk quasi alle hoogstambomen onderhevig zijn aan een vergunning of gemeentelijke toelating en enkel struiken nog vrijgesteld. Voor het aanpassen van de straal rond een vergunde woning of gebouw wordt minder vaak gekozen, maar toch ook nog door een 10-tal gemeenten.

In bepaalde situaties zijn leidingbeheerders en spoorwegbeheerders vrijgesteld van omgevingsvergunningsplicht voor het kappen van bomen buiten het bos, zie
Vrijstellingen omgevingsvergunningsplicht kappen bomen buiten bos | Agentschap voor Natuur en Bos

Heeft uw gemeente zicht op kappingen die door deze actoren worden uitgevoerd? (Hoe) worden die gegevens bijgehouden? Kan u een inschatting maken over hoeveel bomen dit jaarlijks gaat? Hoe loopt de samenwerking en communicatie met weg- en netbeheerders op vlak van bomen- en groenbeheer en waarom?

Van de 130 gemeenten die deze vraag beantwoordden, hebben er 36 (27 %) zicht op deze kappingen, 82 (63 %) hebben hier geen zicht op. In 12 gemeenten (10 %) wisten de respondenten het antwoord niet.

De meeste respondenten geven aan dat gegevens over deze kappingen niet worden bijgehouden (20 antwoorden). In enkele gemeenten gebeurt dit wel, en dan voornamelijk

- in een digitaal register of Excel (8 antwoorden);
- in GIS (4 antwoorden);
- in het Omgevingsloket (3 antwoorden).

Slechts 27 respondenten geven een inschatting van het aantal bomen waarover dit op jaarbasis gaat. De antwoorden zijn uiteenlopend (van 0 tot 250), met een gemiddelde van 43 bomen per jaar.

16 % van de gemeenten geeft aan dat de communicatie met weg- en netwerkbeheerders algemeen goed of zeer goed verloopt, bij 22 % soms goed en soms niet goed, bij 15 % slecht en bij 4 % zelfs zeer slecht. De overige 43 % gaf aan dit niet te weten. Een aantal problemen die meermaals als voorbeeld worden gegeven, zijn in volgorde van belangrijkheid:

- Het onvoorzichtig uitvoeren van werken waardoor bomen beschadigd raken, al dan niet door onderaannemers, en het niet houden aan de voorzorgsmaatregelen uit het standaardbestek 250.
- Het uitblijven, laattijdig of slecht uitvoeren van heraanplantingen.
- Het niet prioriteren van groen binnen werkzaamheden en het te snel inroepen van gevaar voor openbare veiligheid
- Het laattijdig verwittigen van gemeenten bij kappingen, wat ook leidt tot klachten en problemen met burgers

Voorbeelden van goede communicatie zijn er ook, o.a. maandelijkse overlegmomenten, samenwerken aan biodiverse bermen, consequente inlichting via mail.

We stellen vast dat gemeenten over het algemeen een beperkt zicht hebben op kappingen die worden uitgevoerd door leidingbeheerders en netwerkbeheerders. In lijn daarmee verloopt de communicatie met deze actoren niet altijd even vlot. Voornamelijk klagen gemeenten over het gebrek aan informatie-uitwisseling. Toch zou dit in sommige gemeenten over een groot aantal bomen gaan dat op deze manier verdwijnt. Ook waar men deze gegevens wel heeft, worden ze niet altijd gestructureerd bijgehouden.

Ook het vellen van hoogstammige bomen die geen deel uitmaken van een bos, op openbaar domein, is vrijgesteld van de omgevingsvergunningsplicht, mits in de onmiddellijke omgeving in het eerstvolgende plantseizoen een heraanplant gebeurt. Maakt uw gemeente hier gebruik van? Kan u een inschatting maken over hoeveel bomen dit jaarlijks gaat? (Hoe) worden die gegevens bijgehouden?

Van de 130 gemeenten gaf 63 % aan hier gebruik van te maken, 19 % niet, en bij 18 % wisten de respondenten niet of er al dan niet gebruik van gemaakt wordt. De heraanplant zou in de meeste gemeenten tijdig worden doorgevoerd. 76 % geeft aan dat dit op tijd gebeurt, slechts 4 % zegt van niet en de overige 20 % weet het niet.

63 respondenten geven een inschatting van het aantal bomen waarover dit op jaarbasis gaat. De antwoorden zijn uiteenlopend (van 0 tot 600), met een gemiddelde van 36 bomen per jaar en een mediaan van 10.

De meeste respondenten geven aan dat gegevens over deze kappingen worden bijgehouden, en dan voornamelijk:

- in een digitaal register of Excel (10 antwoorden);
- door de groendienst (10 antwoorden);
- in GIS (5 antwoorden);

Elf respondenten geven aan dat deze kappingen niet worden bijgehouden.

Ook het vellen van hoogstammige bomen die geen deel uitmaken van een bos op grond van 'acuut gevaar' is vrijgesteld van de omgevingsvergunningsplicht, op voorwaarde dat er toestemming gegeven wordt door de burgemeester. Hoe vaak worden dergelijke toestemmingen op jaarbasis in uw gemeente verleend? Wordt de geldigheid van de aanvraag - of de kapping al dan niet acuut was - ook gecontroleerd?

131 respondenten geven een inschatting van het aantal bomen waarover dit op jaarbasis gaat. De antwoorden zijn uiteenlopend (van 0 tot 50), met een gemiddelde van 7 bomen per jaar en een mediaan van 4.

87 % van de respondenten geeft aan dat deze gecontroleerd worden, 5 % zegt van niet en de overige 8 % weet het niet.

Deze controle zou voornamelijk gebeuren via

- Een plaatsbezoek door de groendienst of een specifieke milieu- of natuurambtenaar (76 antwoorden)
- Een verslag en foto's die door de aanvrager gemaakt en bezorgd moeten worden (34 antwoorden)

Globaal kunnen we stellen dat het aantal bomen dat gekapt wordt met de vrijstellingsprocedure voor 'acuut gevaar' ten opzichte van andere vrijstellingen en de vergunde kappingen beperkt blijft, en bovendien bijna altijd goed wordt opgevolgd.

Voor normale onderhoudswerken van de vegetaties en KLE's die door het Natuurdecreet beschermd zijn heb je geen natuurvergunning[63] nodig. Normale onderhoudswerken vernietigen of beschadigen de natuurelementen niet, maar laten ze toe om zich volledig te ontwikkelen. De Code Goede Natuurpraktijk beschrijft voor 12 KLE's en 6 vegetaties wat onder normaal onderhoud wordt verstaan. Deze regelgeving staat in detail uitgeschreven in de omzendbrief LNW/98/1. Hoe goed kent u deze regelgeving en wordt deze in uw gemeente ook toegepast?

19 % van de 165 respondenten geeft aan de regelgeving goed te kennen en te weten wanneer ze moet toegepast worden; 33 % kent deze een beetje maar weet niet genoeg wanneer deze wordt toegepast; 27 % weet ervan maar kent de inhoud niet; en 21 % kent de regelgeving helemaal niet.

15 % geeft aan dat de regelgeving altijd correct wordt toegepast; 32 % zegt dat ze wordt toegepast maar niet altijd correct; 8 % zegt dat ze niet wordt toegepast; en de overige 45 % weet het niet.

Dit onderzoek suggereert dat de bevoegde gemeenteambtenaren globaal gezien onvoldoende op de hoogte zijn van deze regelgeving en de toepassing ervan. Verdere communicatie en vorming erover zou nuttig zijn.

[63] Deze term werd gebruikt in de vraagstelling, maar is een roepnaam. Officieel gaat het om 'een omgevingsvergunning voor het wijzigen van vegetaties of KLE's en hun vegetatie'.

5.3 KAPPEN VAN BOMEN

Wanneer de kap van een boom vergund wordt, wordt hierbij dan ook een compensatie[64] of schadevergoeding opgelegd? Zo ja, hoe wordt die compensatieplicht opgevolgd? In welke vorm, en wanneer wel/niet?

In de meerderheid (62 %) van de gemeenten worden altijd milderende maatregelen of herstelmaatregelen (o.a. heraanplanting) opgelegd, in 25 % soms en in 9 % nooit. In 4 % van de gemeenten is het antwoord niet geweten.

Daar waar de heraanplanting altijd wordt opgelegd, wordt deze opgevolgd via:

- het opleggen van een waarborg die pas vrijgegeven wordt na controle ter plaatse of na het bezorgen van een aanplantingsbewijs/verslag;
- steekproefsgewijze of consequente controles op terrein;
- niet (vaak omwille van tijdsgebrek) of slechts bij een volgende vergunningsaanvraag.

Algemeen hebben herstelmaatregelen de vorm van een heraanplant (meestal met inheemse soorten, vaak met een minimale plantmaat, meestal één boom per gekapte boom maar in uitzonderlijke gevallen tot drie bomen per gekapte boom), een waarborgsom (30 euro – 500 euro/boom) of een belasting.

Sommige gemeenten leggen slechts soms heraanplantingen op; doorgaans als er genoeg ruimte op de site of in het project is om deze compensatie uit te voeren. Zo worden kleine tuinen soms vrijgesteld.

Het is goed dat de meerderheid van de gemeenten reeds herstelmaatregelen oplegt, maar uit de antwoorden blijkt dat er in de opvolging ervan nog veel marge is voor verbetering. Bovendien lopen de voorwaarden voor ver uiteen, en zijn er ook nog een significant aantal gemeenten en gevallen waarin geen heraanplantingsplicht of andere herstelmaatregelen gelden. Voor een betere bescherming van ons bomenbestand is een verdere regionale afstemming en een verplichting van heraanplantingen een interessante en verder te onderzoeken piste.

Kent u de boomwaardecalculator en maakt uw gemeente hier gebruik van? Zoja, voor welke toepassing? BoomwaardeCalculator | VVOG

Van de 130 gemeenten geven er 72 (55 %) aan de boomwaardecalculator te kennen. 51 onder hen (39 %) gebruiken deze ook, met name voor

- waardebepaling bij schade en verzekeringskwesties (37 antwoorden);
- beoordeling van kapvergunningen (12 antwoorden);
- waardebepaling bij compensaties (9 antwoorden).

Gemeenten die deze niet gebruiken, geven als reden o.a. de kost die eraan verbonden is, of het gebruik van een eigen systeem/berekeningsmethode.

[64] In de bevraging werd de term 'compensatie' gebruikt voor een (al dan niet verplichte) heraanplanting van één of meerdere nieuwe bomen in de onmiddellijke omgeving. Ook in de vergunningsbehandeling zagen we deze term regelmatig terugkeren in deze betekenis, maar in de juridische zin spreken we slechts over 'compensatie' wanneer het gaat om een verplichte compensatie na ontbossing, dus in het kader van het Bosdecreet. In de bespreking zullen we dus verder spreken over milderende maatregelen of herstelmaatregelen, o.a. heraanplanting.

Er blijkt nog ruimte voor een verdere bekendmaking van de boomwaardecalculator, en vooral voor de promotie van het gebruik ervan door gemeenteambtenaren, niet alleen bij schadegevallen maar ook bij het bepalen van de monetaire waarde van bomen in het geval van kappingen. In de meeste gevallen zal deze fors hoger uitkomen dan de waarde die nu aan bomen gegeven wordt in het bepalen van waarborgen of milderende maatregelen, wat bijdraagt aan de sensibilisering van burgers.

Wie is verantwoordelijk voor de controle over en de handhaving van het kappen van bomen in uw gemeente? Welke tijd wordt besteed aan de controle over en de handhaving van het kappen van bomen in uw gemeente? (bv. een inschatting in VTE) Is dit volgens u voldoende om een goede handhaving te verzekeren? Waarom niet? Welke tekortkomingen of knelpunten ziet u?
In de meeste gemeenten staan ambtenaren van de diensten omgeving, groen en/of milieu in voor de handhaving, maar soms gebeurt dit ook door – of in samenwerking met – een eigen of intergemeentelijk handhavingsambtenaar, een verbalisant ruimtelijk ordening, intercommunales of lokale politie. Verschillende gemeenten geven ook aan dat er niemand verantwoordelijk is.

Volgens 80 % van de respondenten is de tijd die ervoor beschikbaar is onvoldoende om een goede handhaving te verzekeren, slechts volgens 20 % is die wel voldoende.

Handhaving van kappingen is voor de meerderheid van de gemeenten een problematisch thema; binnen gemeentediensten bestaat er vaak nog verwarring over wie ervoor verantwoordelijk is, en de tijd die eraan kan besteed worden is meestal te beperkt. De geldende regelgeving (het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening) geeft gemeenten de keuze om een handhaving te organiseren door mensen binnen de eigen administratie, binnen een intergemeentelijke vereniging en/of door de lokale politie. Het lijkt erop dat een meer gestroomlijnde, uniforme benadering van handhaving (naast uiteraard andere factoren zoals de strafmaat en wijze van uitvoering daarvan) de effectiviteit en efficiëntie ten goede kan komen.

Door een wijziging in het burgerlijk wetboek veranderden er recent een aantal zaken in de regelgeving rond bomen op het openbaar domein, zie Uitspraak Grondwettelijk Hof over straatbomen: wetgeving wordt niet teruggedraaid, maar gewesten en rechtbanken kunnen de schade beperken - BOS+ (bosplus.be) **Concreet kunnen naburen van een straatboom die op minder dan 2 meter van hun perceel staat voortaan, na een ingebrekestelling, het recht krijgen om zelf overhangende takken te snoeien of doorgroeiende wortels door te snijden. Waar dit vroeger slechts gold voor private percelen, worden nu ook bomen op het openbaar domein daarmee de facto onderworpen aan de afstandsregel dat ze 2 meter van een perceelsgrens moeten blijven. Is uw gemeente hiervan op de hoogte? Heeft dit geleid tot een wijziging in de strategie voor nieuwe aanplantingen en hoe wijzigde deze? Heeft dit andere effecten gehad op het bomenbeleid?**
Van de 129 gemeenten die deze vraag beantwoordden, is 58 % ervan op de hoogte, 8 % niet en nog 34 % geeft aan het niet te weten.

Bij 25 % van de gemeenten heeft dit geleid tot strategiewijzigingen voor nieuwe aanplantingen, maar bij de meerderheid van de gemeenten dus (nog) niet. Wijzigingen zijn voornamelijk dat men overal een plantafstand van 2 meter gaat respecteren, dat smalle grasstroken (bijgevolg) niet meer

beplant zullen worden, en dat er voorzichtiger omgegaan wordt met het aanplanten van laanbomen in de toekomst. Ook andere soortenkeuze (kroonvormen) wordt door enkele gemeenten benoemd.

We stellen vast dat de wijziging nog verder bekend kan gemaakt worden bij gemeenten, gezien deze potentieel toch een grote impact heeft op hun bomenbeleid. De wijzigingen waartoe ze leidt, lijken voornamelijk voor minder aanplantingen te zorgen in de toekomst, maar dit blijkt slechts in een relatief beperkt aantal gemeenten al zo doorgevoerd te zijn. Het is niet duidelijk of en in welke mate dit in de toekomst verder uitgebreid zal worden naar andere gemeenten.

Ziet u zelf knelpunten in de regelgeving (Vlaams of gemeentelijk) die leiden tot het kappen van bomen buiten bos in uw gemeente?

Deze vraag werd 61 keer beantwoord. Een aantal knelpunten worden door verschillende respondenten benoemd:

- De complexiteit van de regelgeving zorgt ervoor dat burgers geen inspanning meer doen om een administratieve aanvraag in te dienen – en bijgevolg onvergund kappen. (10 antwoorden)
- De regelgeving (Vlaams en gemeentelijk) is te soepel en kent te veel vrijstellingen die leiden tot onnodig kappen. (10 antwoorden)
- Doordat wortels van bomen op het openbaar domein in bepaalde situaties door naburen mogen gesnoeid worden, worden deze bomen bedreigd (7 antwoorden)

Hoe vaak krijgt uw gemeente vragen of klachten van burgers in verband met kappen van bomen en wat zijn de meest voorkomende? Leeft er in uw gemeente protest tegen het kappen van bomen? Zo ja, hoe gaat de gemeente daarmee om?

De meeste gemeenten geven aan maandelijks tot wekelijks klachten te ontvangen over dit thema. Bij een kleine 10 % gebeurt dit dagelijks. Deze gaan zowel over het kappen van bomen door burgers (bv. buren) als door de gemeente zelf. Hieraan proberen gemeenten tegemoet te komen door compensatie te voorzien, goed op voorhand te communiceren, en uit te leggen waarom er gekapt wordt.

De vraag lijkt echter door een groot aantal respondenten anders geïnterpreteerd te zijn. Waar ze bedoeld werd om te peilen naar klachten wanneer bomen gekapt worden, wijzen de inhoudelijke antwoorden erop dat ze voornamelijk gelezen werd als een vraag naar redenen waarvoor burgers bomen net wel gekapt willen zien.

5.4 AANPLANT VAN BOMEN

Hoe wordt de aanplanting van nieuwe bomen in uw gemeente georganiseerd? Wie kiest de standplaatsen en op basis waarvan? (Op basis van bomenplan of strategie, naar aanleiding van heraanleg van straten, …). Idem voor de soorten.

De meest voorkomende antwoorden zijn:

- Er wordt samengewerkt/afgestemd met de eigen groendienst, met name over geschikte groeiplaatsen en onderhoudsgemak (28 antwoorden).
- Er wordt samengewerkt tussen meerdere diensten (12 antwoorden).
- Er wordt advies gevraagd aan een Regionaal Landschap (11 antwoorden).
- Er wordt advies gevraagd aan de milieudienst (5 antwoorden).
- Er wordt advies of een studie gevraagd van een boomdeskundige (3 antwoorden). Nu nog ad hoc, maar er wordt wel aan een bomenplan of strategie gewerkt (7 antwoorden).

Groendiensten en -ambtenaren blijven de belangrijkste spelers in het aanplanten van openbaar groen, maar het besef is er dat een samenwerking met andere diensten – met name R.O. (ruimtelijke ordening) of openbaar domein – van belang is. Ook externe expertise, i.h.b. van Regionale Landschappen en boomdeskundigen wordt naar waarde geschat.

Hoe wordt de heraanplanting van bomen (na kap) in uw gemeente georganiseerd? Wordt de aanplanting doorgaans binnen het eerste plantseizoen gerealiseerd?[65] Hoe worden de soorten gekozen?

De meest voorkomende antwoorden zijn:

- Heraanplant gebeurt binnen het eerstvolgende plantseizoen (46 antwoorden) of binnen de 2 jaar (5 antwoorden)
- Heraanplant gebeurt indien mogelijk met dezelfde soort (8 antwoorden), maar ook met andere soorten wanneer standplaatsfactoren niet meer geschikt zijn, of wanneer men voorkeur geeft aan inheemse soorten of klimaatbestendige soorten (19 antwoorden)

Welke knelpunten ziet u in de gemeentelijke/Vlaamse/provinciale regelgeving die de aanplant van nieuwe bomen bemoeilijkt?

Er werden geen knelpunten vermeld die betrekking hebben op de gemeentelijke regelgevingen. Met betrekking tot de Vlaamse regelgeving waren de meest voorkomende antwoorden:

- nieuwe afstandsregels (22 antwoorden);
- geen duidelijke handleiding (4 antwoorden);
- regelgeving te soepel (4 antwoorden).

[65] Volgens de VCRO en het Vrijstellingsbesluit is de kap van bomen op het openbaar domein vrijgesteld van de omgevingsvergunningsplicht, zolang er in de onmiddellijke omgeving een heraanplant gebeurt in het eerstvolgende plantseizoen. Het vrijstellingsbesluit legt hier geen enkele beperking op wat betreft soort of grootte.

Hoe vaak krijgt uw gemeente vragen of klachten van burgers in verband met het aanplanten van bomen en wat zijn de meest voorkomende?

Van de 130 gemeenten die deze vraag beantwoordden, geeft 54 % aan maandelijks klachten te krijgen, 18 % wekelijks en 1 % dagelijks. Bij 27 % is dit niet geweten.
De meest voorkomende klachten zijn:

- last van bladeren of vruchten (40 antwoorden);
- schaduwwerping, bv. in tuinen of op zonnepanelen (26 antwoorden);
- wortelopdruk of doorschietende wortels (7 antwoorden);
- inname van parkeerplaatsen (7 antwoorden);
- angst voor vallende takken of omvallen van de boom (7 antwoorden);

Het is opvallend dat de meest genoemde reden voor klachten overlast is door bladeren en vruchten, een reden die niet voor grote problemen zorgt maar slechts voor hinder. Het lijkt in dit verband dan ook nuttig om verder sensibiliserend en communicatief te werken aan draagvlakvergroting voor bomen, zodat deze (beperkte) hinder beter door burgers kan afgewogen worden tegen de baten en vele voordelen van bomen in de leefomgeving.

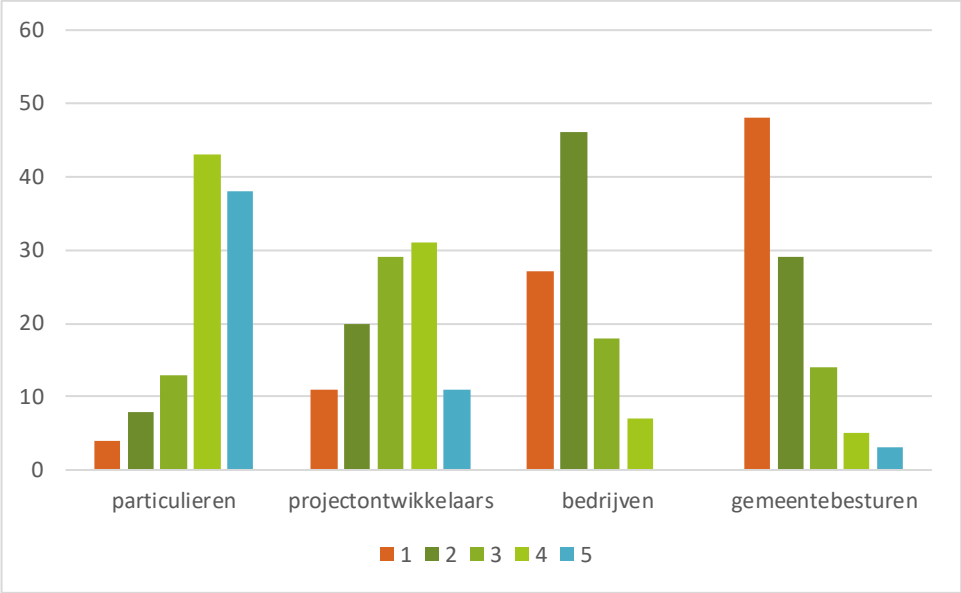
5.5 BEHANDELING VAN VERGUNNINGEN

Hoe vaak komen vergunningsaanvragen voor de kap van bomen buiten bos van onderstaande groepen en zijn er nog andere veel voorkomende aanvragers?

Groepen naar gemiddelde score:

- particulieren: 3,6
- projectontwikkelaars: 3,1
- bedrijven: 2,1
- gemeentebesturen: 1,8

Vaker genoemde andere aanvragers zijn landbouwers (6 antwoorden).



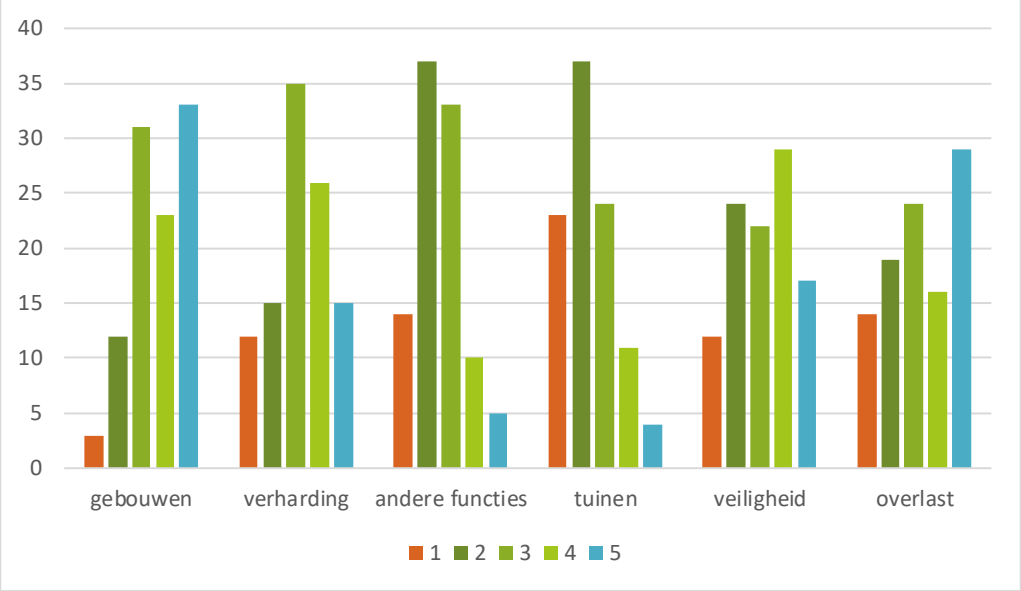
Figuur 5.2: frequentie waarmee vergunningen voor de kap van bomen buiten bos door diverse aanvragers worden aangevraagd (1 = zeer zelden door deze aanvrager, 5 = zeer regelmatig door deze aanvrager)

Hoe vaak voorkomend zijn onderstaande aanleidingen voor de kap van bomen buiten bos en zijn er nog andere?

Aanleidingen naar gemiddelde score:

- gebouwen: 3,7;
- overlast: 3,3;
- verharding: 3,2;
- veiligheid: 3,1;
- andere functies: 2,5;
- tuinen: 2,4;

Een vaker genoemde andere aanleiding voor het kappen van bomen, is de hinder (door schaduwwerping) voor zonnepanelen (5 antwoorden).

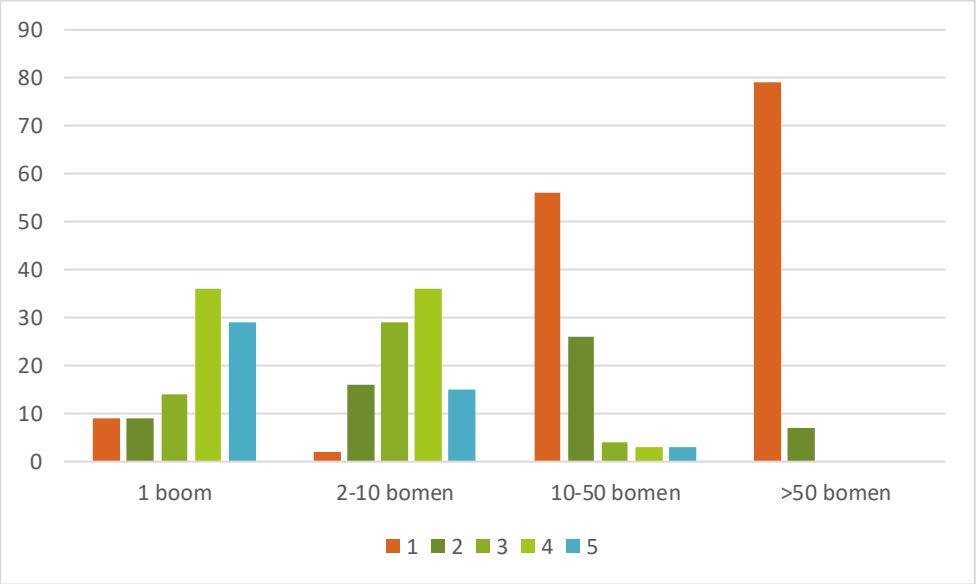


Figuur 5.3: frequentie waarmee diverse aanleidingen voorkomen in vergunningsaanvragen voor de kap van bomen buiten het bos (1 = zeer zelden de aanleiding, 5 = zeer regelmatig de aanleiding)

Op hoeveel bomen zijn de meeste vergunningsaanvragen van toepassing?

Aantallen naar gemiddelde score:

- 1 boom: 3,7;
- 2-10 bomen: 3,5;
- 0-50 bomen: 1,6;
- >50 bomen: 1,1;



Figuur 5.4: frequentie waarmee bepaald aantal bomen het onderwerp uitmaakt van een vergunningsaanvraag voor de kap van bomen buiten het bos (1 = zeer zelden, 5 = zeer regelmatig)

Hoeveel procent van de gemeentelijke kapvergunningen/omgevingsvergunningen die de kap van bomen behelzen wordt volgens u goedgekeurd?
De 114 respondenten gaven – op één na – allen een inschatting van meer dan 50 %. Het gemiddelde komt uit op 82 %, en de mediaan op 88 %.

We kunnen dus stellen dat een zeer grote meerderheid van vergunningsaanvragen voor de kap van bomen ook wordt goedgekeurd door gemeenten.

Wordt er een interne beslissingsboom of afwegingskader gehanteerd voor het behandelen van aanvragen voor gemeentelijke kapvergunningen en/of specifiek voor omgevingsvergunningen die de kap van bomen behelzen? Hoe is deze opgesteld? Kan u de belangrijkste afwegingsfactoren aangeven? Bv. belang van ruimtelijke bestemmingen, eigendomssituatie, …
58 % van de respondenten geeft aan dat er geen interne beslissingsboom of afwegingskader gehanteerd wordt voor het behandelen van de vergunningsaanvragen, 32 % zegt van wel en de overige 10 % weet het niet.

De beslissingskaders die gehanteerd worden, houden rekening met o.a. boomsoort, staat (vitaliteit), leeftijd, ruimtelijke waarde, ecologische waarde, ligging in speciale beschermingszones, groenvorm (solitair of bomengroep), belang voor de wijk, beeldbepalende waarde, inplanting en reden voor de aanvraag. Deze factoren verschillen echter sterk van gemeente tot gemeente.

Wanneer er geen formeel afwegingskader bestaat, worden keuzes gemaakt in overleg, meestal met milieuambtenaren en groendiensten.

Het valt op dat er maar zeer weinig gebruik gemaakt wordt van afwegingskaders, hoewel die in principe belangrijke ondersteuning kunnen bieden bij het stroomlijnen en motiveren van beslissingen. Het dient verder onderzocht te worden of er hiervoor nog nieuwe tools voor ontwikkeld kunnen worden, die beter of vollediger zijn dan de bestaande, of dat de bestaande tools vooral beter gepromoot moeten worden.

Kent u relevante toetsen vanuit natuurwetgeving die moeten toegepast worden bij het behandelen van aanvragen voor gemeentelijke kapvergunningen/omgevingsvergunningen die de kap van bomen behelzen?
Slechts 17 % van de respondenten geeft aan de relevante toetsen vanuit de natuurwetgeving te kennen en ook altijd te weten wanneer ze te gebruiken, nog eens 46 % kent ze en weet meestal ook wanneer ze te gebruiken, de overige 39 % weet niet of onvoldoende welke toetsen te gebruiken en wanneer.

Aangezien het toepassen van deze toetsen uit de natuurwetgeving wettelijk geregeld is, is het verrassend en ook problematisch te noemen dat 39 % van de respondenten aangeeft deze te weinig te kennen of te beheersen en slechts 17 % dat ze steeds weten hoe deze correct toe te passen. Verdere vormingen of informatie hierover lijkt nodig.

Kent u de adviezen en beslissingsondersteunende documenten van het ANB in verband met verlenen van vergunningen? Voor lokale besturen | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be) en Bomen, dreven en houtkanten | Agentschap voor Natuur en Bos

Vindt u deze nuttig? In welke mate maakt u hier gebruik van? Heeft u suggesties om deze te verbeteren of uit te breiden?

59 % van de respondenten geeft aan deze adviezen te kennen. Zij die er gebruik van maken, doen dat vooral van de informatie over de nodige vergunningen en adviezen (die algemeen nuttig wordt bevonden en noodzakelijk gezien de complexiteit), en van de beslissingsmatrix die de waarde van bomen kwantificeert.

Er worden enkele suggesties gegeven om deze informatie te verbeteren:

- opmaak van een puntenlijst voor boomsoorten volgens hun ecologische waarde ;
- opleidingen over het behandelen van vergunningsaanvragen;
- verdere promotie en bekendmaking van de ondersteunende documenten;
- eenvoudiger communiceren van de regelgeving en informatie, bv. via flowcharts;
- vereenvoudigen van de regelgeving.

Worden aanvragen tot kappen van bomen ook op terrein onderzocht? Wanneer wel/niet? Hoe vindt dit onderzoek plaats?

84 % van de respondenten zegt dat deze aanvragen op terrein worden onderzocht (32 % altijd en 52 % soms), 16 % zegt van niet.

Wanneer dit niet gebeurt, is dat meestal door tijdsgebrek of wanneer het over enkele bomen gaat die goed met foto's gedocumenteerd worden.

Wanneer het wel gebeurt, vindt dit onderzoek meestal plaats met de milieuambtenaar, de groendienst of een boomdeskundige en wordt er een visuele controle uitgevoerd.

Hoe wordt een geweigerde vergunning die de kap van bomen behelzen gemotiveerd?

De meest vermelde motivaties zijn:

- De waarde van de boom (diverse ecosysteemdiensten en biodiversiteit) (53 antwoorden)
- De staat en gezondheid van de boom is nog goed (14 antwoorden)
- Er is geen zinvolle reden voor verwijdering (6 antwoorden)

Het valt op dat de reden voor een kapping slechts door enkele gemeenten vernoemd wordt in de motivering van geweigerde vergunningen. Dit staat in contrast met één van de lessen uit de focusgroepen, waar verschillende gemeenten aangeven enkel veiligheidsredenen te aanvaarden als geldige reden voor het kappen van bomen.

Vanaf 1 augustus 2018 werd de vroegere 'natuurvergunning' geïntegreerd in het Omgevingsloket onder de naam 'omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen'. Is de regelgeving en procedure daarmee voordeliger en/of duidelijker geworden? Hoe staat u daar als vergunningsverlener tegenover?
40 % van de respondenten vindt dat dit niet duidelijker is geworden, 29 % vindt juist van wel. 45 % denkt niet dat deze wijziging meer aandacht heeft gegenereerd voor het kappen van bomen, terwijl 18 % vindt van wel. Het overige deel heeft doet hierover geen uitspraak.

De meningen over deze integratie lopen duidelijk uiteen. Dit kan wijzen op de beperkte, weinig zichtbare, impact van de wijziging.

Ziet u zelf nog relevante trends/tendensen in de aanvraag of behandeling van vergunningen die de kap van bomen behelzen? Welke?
37 % ziet trends of tendensen, waarvan het grootste deel stijgende trends in het aantal kappingen en aanvragen (25 antwoorden) en in mindere mate dalende trends (7 antwoorden).

De meest gegeven verklaringen voor dalende trends zijn:

- waarde van bomen wordt hoger ingeschat, er wordt meer aandacht aan gegeven (5 antwoorden);
- men wordt strenger op het goedkeuren van vergunningen (3 antwoorden);

En voor stijgende trends:
- de naderende bouwshift, die mensen aanzet nog snel bij te bouwen (3 antwoorden)
- bomen worden als gevaarlijk beschouwd bij stormen (4 antwoorden)
- hinder voor zonnepanelen wordt in toenemende mate een argument (7 antwoorden)

6 FOCUSGROEPEN

6.1 DOEL EN AANPAK

Ter verdieping van de kwantitatieve informatie uit de analyse van vergunningen en de kwalitatieve inzichten uit de bevraging werden drie focusgroepen met experts georganiseerd waarin de voorlopige bevindingen en vragen vanuit voorgaande analyses werden afgetoetst en verdiept.

De drie behandelde thema's waren:

1. regelgeving rond en opvolging van kappingen op gemeentelijk niveau;
2. aanleidingen voor het kappen van bomen en obstakels voor nieuwe aanplantingen;
3. evaluatie van de huidige regelgeving en procedures op Vlaams en gemeentelijk niveau, en uitwerking van aanbevelingen voor het beleid.

Deze gesprekken verliepen digitaal via Microsoft Teams, werden gestructureerd volgens een aantal deelvragen en thema's, werden gemodereerd door het onderzoeksteam en visueel ondersteund door een whiteboard via Mural. Er waren telkens tussen de acht en dertien aanwezigen, waaronder een meerderheid gemeenteambtenaren die hun interesse hadden geuit na het invullen van de bevraging, maar ook medewerkers van de provincie, Boerennatuur, VVSG, Departement Omgeving, etc.

Hieronder vatten we enkel de belangrijkste bevindingen vanuit deze gesprekken samen. Een volledig verslag per sessie kan indien gewenst opgevraagd worden bij het projectteam. Een belangrijke kanttekening is dat de betrokken gemeenteambtenaren beschouwd moeten worden als voortrekkers op het vlak van gemeentelijke groenbeheer en -beleid, die zelf het engagement toonden om deel te nemen aan deze gesprekken. Daarmee zijn zij niet representatief voor alle gemeenten in Vlaanderen, maar kunnen ze wel interessante praktijken en lessen delen met gemeenten die nog minder ver staan in dit thema.

6.2 BEVINDINGEN

6.2.1 Regelgeving rond en opvolging van kappingen op gemeentelijk niveau

De Vlaamse regelgeving rond het kappen van bomen buiten het bos maakt die handeling over het algemeen omgevingsvergunningsplichtig, máár er bestaan hierop een aantal belangrijke uitzonderingen waardoor een heel aantal kappingen toch vrijgesteld worden. Gemeenten kunnen ervoor kiezen lokaal strengere regels in te voeren, en blijken dat in veel gevallen ook te doen(zoals gebleken uit de online bevraging). In deze sessie onderzochten we verder of, hoe (o.a. meldingsplichtig maken van vrijgestelde handelingen, opleggen van voorwaarden, compensaties en herstelmaatregelen) en waarom gemeenten die lokale regelgeving rond het kappen van bomen invoeren, hoe dat zich vertaalt naar monitoring en handhaving, en wat gemeenten – en het Vlaams niveau - op dit vlak van elkaar kunnen leren.

Hoe wordt de Vlaamse regelgeving verfijnd en aangevuld door gemeentelijke regelgeving?
Iets minder dan de helft van de aanwezige gemeenten had een verstrenging van de regelgeving doorgevoerd, wat vooral ging over een vergunnings- of meldingsplicht voor bomen met een stamomtrek kleiner dan 1 meter op 1 meter hoogte en in één geval over een uitbreiding naar snoei. Opvallend was dat de opgelegde maximum omtrek in al die gemeenten (licht) verschilt. Daarnaast werd er verwezen naar gemeenten die een lijst opstelden van waardevolle particuliere bomen en deze via een stedenbouwkundige verordening beschermen voor kap, ook al zijn ze volgens de Vlaamse regelgeving vrijgesteld.

Waarom is die regelgeving verstrengd? En waarom precies zo? Of ook: waarom niet? Is dit ooit overwogen?
Wanneer de regelgeving verstrengd werd, gebeurde dit na een politieke keuze en met het doel om het groene karakter van de gemeente te behouden. Het lijkt dan ook niet toevallig dat verschillende gemeenten in de Antwerpse rand met relatief veel groen en bomen dit hebben doorgevoerd.

Gemeenten die geen verstrenging doorvoerden, noemen als argumenten daarvoor de angst om de regelgeving onnodig complex te maken, gebrek aan tijd en personeel voor het behandelen van bijkomende aanvragen (dit wordt trouwens ook bevestigd door gemeenten die wel verstrengden), de vaststelling dat het Omgevingsloket niet gebruiksvriendelijk is voor burgers (hoewel dit in se geen bezwaar hoeft te zijn voor verstrenging via gemeentelijke reglementen), en een gebrek aan politiek draagvlak. Deze gemeenten verwijzen wel naar de voorwaarden die ze opleggen in vergunningen, waarmee ze op een andere manier de kap van bomen ontraden of mitigeren. Zo wordt in de vergunningsvoorwaarden soms heraanplant met zeer grote plantmaten opgelegd, met een hoge kostprijs die ontradend werkt en er vaak al toe leidt dat men toch niet gaat kappen.

Welke effecten hebben deze aanpassingen in de praktijk? Hoe worden gegevens rond vrijgestelde handelingen bijgehouden? Volstaat dit voor een goede monitoring van vrijgestelde handelingen of zijn er hiaten in de kennis?
Afhankelijk van de gemeente komen aanvragen voor kappingen die volgens de Vlaamse regelgeving zijn vrijgesteld maar volgens een gemeentelijke regeling toch vergunnings- of meldingsplichtig zijn, binnen via het Omgevingsloket, via mail, via afzonderlijke webformulieren of zelfs informeel (mensen komen langs bij een fysiek loket). Alle gemeenten hebben vervolgens een eigen methode om deze informatie bij te houden, bv. in GIS of in Excel. Hoewel er dus geen gestandaardiseerd systeem hiervoor bestaat, lijken er ook geen belangrijke hiaten in de kennis van gemeenten zelf.

Hoe wordt handhaving aangepakt?
Handhaving is duidelijk een thema dat leeft binnen gemeenten, zij het voornamelijk vanuit de frustratie dat er te weinig tijd aan besteed kan worden, waardoor inspanningen voor het behoud van groene ruimte sterk worden ondermijnd.

Algemeen blijkt handhaving voornamelijk reactief te gebeuren, en veelal op basis van klachten die binnenkomen van burgers. Gemeenten blijken amper te controleren op overtredingen op het kappen van bomen zonder dat er een klacht binnenkomt, terwijl dit bv. wel gebeurt voor bouwmisdrijven. Hiermee worden allicht veel illegale kappingen gemist. Een bijkomend probleem is dat men na een klacht eigenlijk onmiddellijk ter plaatse moet kunnen gaan om de schade te

beperken. Handhavers hebben vaak echter ook veel andere functies binnen de gemeente, en kunnen zich niet altijd vrijmaken. Een andere situatie waarin reactief gewerkt wordt, is bij toepassing van de procedure van acuut gevaar, bv. na/bij stormen. Gemeenten geven zelf aan dat ze vermoeden dat er na (grote) stormen ook veel illegaal gekapt wordt, waarop niet actief wordt gecontroleerd.

Proactieve controles op niet-vergunde kappingen zijn uitzonderlijk. Nochtans zou dit technisch wel mogelijk zijn, via luchtbeelden en Google Streetview, maar ook hier vormt personeels- en tijdstekort de grootste drempel. In één gemeente worden luchtbeelden wel ingezet in woonparkgebied voor controle van de 10 % open ruimte regel die er geldt.

De opvolging van heraanplantingen opgelegd in de vergunningsvoorwaarden wordt soms wél proactief opgevolgd, o.m. door het inzetten van luchtbeelden. Maar het probleem is dat dit vaak slechts eenmalig gebeurt (bv. een jaar na de kap) en er verder niet kan worden opgevolgd of de nieuwe aanplant ook op lange termijn behouden en gezond blijft. In sommige gemeenten wordt deze controle bovendien gekoppeld aan het vrijgeven van waarborgen opgelegd in de vergunning.

Quasi alle gemeenten zijn het erover eens dat er te weinig personeel is specifiek voor handhaving en opvolging van verplichte aanplantingen, en dat er bovendien onduidelijkheid bestaat over wiens verantwoordelijk dit is. In theorie moet elke gemeente beschikken over een handhavingsambtenaar, maar men geeft aan dat dit in de praktijk niet altijd het geval is, dat deze ambtenaar vaak veel verschillende functies en taken moet combineren, of dat er voorrang gegeven wordt aan de handhaving van bouwmisdrijven en zwaardere overtredingen. Naast een eigen handhavingsambtenaar wordt vaak ook de groendienst of de lokale politie ingeschakeld, maar de groendienst heeft in theorie niet de juiste bevoegdheden. Anderzijds blijkt alleen al het gesprek aangaan en het wijzen op geldende wetgeving vaak voldoende om ingrepen te stoppen of te laten rechtzetten via compenserende aanplantingen.

Wat kunnen gemeenten van elkaar leren op dit vlak? En hoe kan het Vlaams niveau hen ondersteunen? Is er nood aan uitwisseling of meer informatie?

Uitwisseling over groen en de geldende regelgeving in gemeenten gebeurt nu nog niet op regelmatige basis of over heel Vlaanderen. In Antwerpen is dit voor een aantal gemeenten met veel groen – 'de groene zes'- wel het geval. Zij hebben in het verleden en nu nog steeds veel overleg (gehad) rond hoe ze omgaan met bomen en groen in de gemeente. Dit lijkt ertoe te hebben bijgedragen dat deze gemeenten gelijkaardige verstrengingen van de regelgeving hebben toegepast. De manier waarop gegevens worden bijgehouden en verzameld komt wel nog niet overal overeen. In Kapellen werkt men met één systeem in het Omgevingsloket, dit zou voor andere gemeenten ook interessanter kunnen zijn dan twee afzonderlijke procedures (i.h.k.v. Vlaamse wetgeving en i.h.k.v. eigen gemeentelijke regelgeving).

Verder worden een aantal suggesties gedaan door de deelnemers voor verdere ondersteuning:

- Invoeren van een advies, al dan niet op vraag, van ANB bij het verlenen van vergunningen voor individuele bomen. Daarop komt weliswaar ook een tegenreactie, want dit zou erg tijdrovend zijn voor ANB en bovendien bestaat er wel een verschil in visie tussen bomen in bos en bomen in de stedelijke omgeving (bv. op vlak van exoten) tussen ANB en de gemeentelijke groendiensten.
- Voorbeelden van collegebeslissingen van het college van burgemeester en schepenen (hierna het college) over verstrengingen in gemeentelijke regelgeving, relevante verordeningen etc. delen en verspreiden.
- Faciliteren van ondersteuning door boomexperts, want groenambtenaren zijn dat zelf niet (altijd) terwijl er toch veel gespecialiseerde kennis nodig is om drogredenen voor het kappen van bomen te kunnen herkennen. Eventueel via de aanleg van een contactenlijst van boomverzorgers (al dan niet met labels European tree Worker (ETW) of European tree Technician (ETT)).
- Uitwerken van een toegankelijke syllabus/handleiding over de gezondheid van bomen en hoe hiermee om te gaan als groendienst. Dit zou bv. kunnen gebeuren i.s.m. Bomen Beter Beheren.

6.2.2 Aanleidingen voor het kappen van bomen en obstakels voor nieuwe aanplantingen

Een belangrijk thema in dit onderzoek is het beter begrijpen waarom bomen verdwijnen, of wat de aanleidingen zijn om kapvergunningen aan te vragen. Tot op zekere hoogte halen we die info uit de analyse van vergunningen, maar veel oorzaken blijven daarin ook onder de radar. Deze sessie ging daarom dieper in op die minder zichtbare aanleidingen en tendensen, die gemeenten wel opmerken op het terrein. Maar ook de aanplanting van nieuwe bomen werd besproken; welke stimulansen enerzijds, en drempels anderzijds ervaren gemeenten hier? Daarnaast legden we de link met vergunningenbeleid. Hoe gaan vergunningsverleners om met verschillende aanleidingen voor de kap van bomen? En verder nog; hoe beoordelen verschillende gemeenten hun vergunningsaanvragen? Welke beslissingsbomen of andere tools worden gebruikt? En is hierrond(meer) uitwisseling of ondersteuning nodig?

Aanleidingen voor de kap van bomen

Het gesprek werd gestart met het bespreken en aanvullen van veel voorkomende oorzaken of redenen die worden gegeven bij de aanvraag van een kapvergunning. Dat levert volgende lijst op:

- *slechte staat van bomen, door ziekte, ouderdom of verdroging;*
- *gevaar voor de verkeersveiligheid;*
- *bezorgdheden over veiligheid en stormschade;*
- *gevaar voor gebouwen;*
- *overhangende takken;*
- *wortelopdruk (o.a. bij verharde opritten);*
- *schaduwwerping (vaak i.f.v. zonnepanelen);*
- *allergieën;*
- *bebouwing en infrastructuur;*
- *overlast door bladval (o.a. in dakgoten);*
- *overlast door vruchten (i.h.b. op auto's en trottoir);*
- *wortelgroei in rioleringen;*
- *overlast door bladblazers en andere beheerwerken;*
- *ongedierte;*
- *onveilig en 'verloederd' uitzicht;*
- *te kleine afstand tot de perceelsgrens;*
- *verlies van zicht;*
- *beschadiging van tuinafsluitingen;*
- *inperken van parkeergelegenheid en/of draaimogelijkheden;*
- *bemoeilijken van markten en evenementen;*
- *het vrijzetten van een andere boom;*
- *lagere vegetatie aanhouden i.f.v. biodiversiteit;*
- *omzetten naar hakhoutbeheer.*

(Hoe) peilen gemeenten naar aanleidingen in vergunningsaanvragen? En wat speelt in bepaalde gemeenten meer dan in andere/wat is specifiek?

Een belangrijke vaststelling is dat veel gemeenten aangeven dat de aanleidingen voor een kap die beschreven worden in vergunningsaanvragen zeker niet altijd overeen komen met de werkelijke reden ervoor. Vaak wordt bv. gesteld dat bomen ziek of niet meer vitaal zijn, waarbij pas na een gesprek blijkt dat dit niet aangetoond is en men de boom eigenlijk wil kappen om heel andere redenen zoals allergieën, de bouw van een zwembad, maar ook vanuit misverstanden of een gebrek aan kennis over de gezondheid en levensduur van bomen. Net daarom hechten veel gemeenten (terecht) veel belang aan dialoog met de aanvrager en wordt er zo mogelijk – in de praktijk: als er tijd voor is - op terrein gegaan om de echte aanleidingen te achterhalen. Wanneer veiligheidsredenen genoemd worden als aanleiding voor de kap, werken sommige gemeenten samen met externe deskundigen om de gegrondheid daarvan te onderzoeken, maar in andere gemeenten gebeurt dit door de ambtenaren zelf.

Als het gaat om kappingen in functie van nieuwe verkavelingen, gaan verschillende gemeenten standaard op terrein om samen met de aanvrager te bekijken welke bomen eventueel gespaard kunnen worden.

De vermelde aanleidingen zijn veelal die uit bovenstaande lijst waarbij veiligheidsredenen en bouwprojecten het meest genoemd worden, met enkele bijzondere aanvullingen zoals een opvallend aantal aanvragen voor de kap van naaldbomen onder invloed van droogte en de letterzetter, voor de kap van bomen rond spoorwegen (meestal na klachten van Infrabel). Daarnaast werd de toename van het aantal aanvragen voor de kap van bomen die schaduw werpen op zonnepanelen benadrukt.

Bij welke redenen/aanleidingen wordt er strenger beoordeeld?
Veiligheidsredenen worden door alle vergunningsverlenende en adviserende instanties als een geldige aanleiding voor kap gezien, wanneer kan aangetoond worden dat de bezorgdheid hierover ook gegrond is. De manier waarop dit moet aangetoond worden verschilt. Een aantal gemeenten en instanties geven zelfs aan dat dit de enige geldige reden is voor hen.

Toch worden ook aanvragen in functie van bouwprojecten en infrastructuur meestal goedgekeurd of positief geadviseerd door ambtenaren en de politiek, waarbij doorgaans wel wordt ingezet op compenserende beplanting en een beperking van de kap waar mogelijk.

Algemeen wordt er strenger beoordeeld bij redenen die slechts gaan over overlast. In sommige gemeenten wordt dit enkel als reden aanvaard als er sprake is van rechtstreekse schade, waarbij bladval bijvoorbeeld slechts als 'hinderlijk' beschouwd wordt maar niet als overlast.

Andere (specifieke) redenen om strenger of net minder streng te beoordelen of te adviseren zijn:

- Het onderscheid tussen een boom die op zich waardevol is, en één die deel uitmaakt van een groter geheel (Agentschap Onroerend Erfgoed)
- Kap op vraag van Infrabel, om te vermijden dat aanvragers aansprakelijk gesteld zouden worden voor eventuele schade aan de spoorlijn
- Zonnepanelen worden in sommige gemeenten niet meer als geldige reden aanvaard
- Het onderscheid tussen de aanleg van een woning vs. een bijbouw of zwembad
- Het onderscheid tussen vellen vs. snoeien of kroonreductie, snoeien en kroonreductie worden sneller toegelaten dan vellen.

Hoe en door wie worden keuzes gemaakt in de beoordeling?
Hoewel er een aantal beslissingsbomen over het behoud van waardevolle bomen bestaan, worden die door geen van de bevraagde gemeenten of instanties gebruikt. In h

Algemeen wordt er dan ook afgegaan op de ervaring en 'het gezond verstand' van de behandelende ambtenaren, waarbij moeilijke cases soms tussen collega's worden besproken om de interne coherentie te verzekeren. Formele richtlijnen zijn er bijna niet.

In één gemeente werd recent wel een samenvatting van de gemeentelijke visie opgetekend door de bevoegde ambtenaar. Dit vormt een soort toetsingskader dat niet zozeer dient om mee op het terrein te nemen, maar vooral voor transparantie naar de burgers en de politiek toe. Deze samenvatting dient ook om nieuwe collega's te ondersteunen, en zo een duidelijke lijn te trekken in de beslissingen. Andere gemeenten geven aan dat coherentie doorheen de tijd na personeelswissels een probleem is. Een medewerker van een andere (kleinere) gemeente gaf aan als enige bevoegd te zijn op dit domein, en geen richtlijnen meegekregen te hebben van zijn voorganger. Voor moeilijke dossiers steunde hij op de ervaring van een collega van de groendienst.

Wat kunnen gemeenten van elkaar leren rond het behandelen en motiveren van vergunningen? Welke bijkomende ondersteuning hebben ze nodig?
Mogelijke uitwisseling tussen gemeenten zou kunnen gaan over verordeningen en hoe die op te stellen en in te zetten, of over toetsingskaders zoals de hierboven beschreven samenvatting van de gemeentelijke visie.

Aan het Vlaams niveau vraagt men o.a. een overzicht of rangschikking van de ecologische waarde van boomsoorten, (meer) opleidingen over het behandelen van vergunningen, een begrijpelijke syllabus of handleiding over bomen en gezondheid, en handvaten om strenger en duidelijker te kunnen optreden (ook richting het eigen college). Ook een vereenvoudiging van de wetgeving werd hier vermeld.

6.2.3 Evaluatie van de huidige regelgeving en procedures (Omgevingsloket) op Vlaams en gemeentelijk niveau, en uitwerking van aanbevelingen voor het beleid

Deze sessie was gericht op het formuleren van aanbevelingen voor het beleid over de huidige regelgeving rond het kappen en aanplanten van bomen, en over de procedures die vandaag gehanteerd worden. Welke knelpunten kent de Vlaamse regelgeving, en hoe evalueren gemeenten hun eigen mogelijkheden om hierop in te grijpen? Stoot dit op juridische problemen of onduidelijkheden, en kunnen die aangepakt of verbeterd worden? Wat is er veranderd sinds de invoering van het Omgevingsloket: wat loopt wel/niet vlot? Maar ook de wisselwerking tussen het Vlaamse en het lokale niveau wordt geëvalueerd, inclusief de adviseringen bij vergunningsaanvragen (bv. door ANB of Onroerend Erfgoed). In welke mate worden die gevolgd en nuttig geacht?

Welke knelpunten, vragen en aanbevelingen zijn er bij de Vlaamse regelgeving?
Bezorgdheden bij en knelpunten in de Vlaamse regelgeving zijn voornamelijk dat deze niet streng genoeg is en met name te veel vrijstellingen bevat die bovendien geen rekening houden met de ouderdom en waarde van bomen. Bijvoorbeeld de vrijstelling binnen 15 meter van een gebouw is ook van toepassing op zeer oude bomen. De vergunningsprocedure moet nooit gestart worden, en de waarde van de boom wordt dus ook nooit geëvalueerd door een vergunningsverlener. Onder meer vanuit een erfgoed standpunt is dat een probleem. Daarnaast worden ook de nieuwe afstandsregels voor bomen op het openbaar domein genoemd als knelpunt voor nieuwe aanplantingen.

Onduidelijkheden zijn er over de definitie van bomen binnen vs. buiten bos. Zo doen zich situaties voor waarbij bv. vijf bomen gekapt worden en daarvan drie door de gemeente vergund dienen te worden en twee door ANB. Dat is verwarrend is en verhoogt de administratieve last voor burgers. Een andere onduidelijkheid in de regelgeving is de intrepretatie van de term vergunde gebouwen in het Vrijstellingsbesluit. Voor sommige gemeenten valt ook een vergund tuinhuis daaronder, waarmee de vrijstellingen zeer breed inzetbaar worden. Ten slotte vrezen gemeenten dat zij verantwoordelijk gesteld kunnen worden wanneer een boom valt, schade toebrengt en zij ooit een kapvergunning voor deze boom geweigerd hebben. Juridisch gezien is dit echter enkel mogelijk indien effectief een fout kan worden aangetoond.

Uit de focusgroep kwamen enkele aanbevelingen en suggesties m.b.t. de Vlaamse regelgeving naar boven.

- Afschaffen van de 15 meter regel in het Vrijstellingsbesluit, en een evaluatie van elke situatie maken. Aanpassingen op Vlaams niveau hebben bij de meeste deelnemende gemeenten de voorkeur, aangezien die zorgen voor duidelijkheid en het voor ambtenaren makkelijker zou zijn deze te volgen dan een eigen lokale verstrenging in te stellen.
- Onderscheid maken tussen bomen die een penwortel hebben en bomen die oppervlakkig wortelen in het geval men wil kappen uit angst voor schade aan gebouwen.
- Kopers van grond bewustmaken bij de aankoop over welke acties – o.a. het vellen van bomen - vergunningsplichtig zijn op dit perceel. Dit zou bijvoorbeeld kunnen opgenomen worden door de notaris. Dit kan opgenomen worden in een handleiding voor notarissen of in wetgeving.

- Men is zich er ook van bewust dat een verstrenging van regels voor kap kan leiden tot angst voor nieuwe aanplantingen. Daarom kan er bekeken worden of er uitzonderingen nodig zijn voor o.m. landbouwers, of dat er een regel kan ingesteld worden dat 'nieuw groen ook vrij groen' wordt. Het nadeel hierbij is dat het risico bestaat dat de wetgeving nog complexer wordt.

Welke knelpunten, vragen en aanbevelingen zijn er bij de wisselwerking tussen de Vlaamse en lokale regelgeving?

Knelpunten die benoemd worden:

- De verschillen in lokale regelgeving (verstrengingen) maken de situatie complex en onduidelijk voor burgers. Soms leiden die ook tot verschillende aanvraagsystemen binnen één gemeente (bv. via Omgevingsloket voor omgevingsvergunningen en via een afzonderlijk formulier voor gemeentelijke kapmachtiging). Verder zijn er nog specifieke zaken zoals de schoontijd (een periode in het voorjaar waarin geen bomen mogen worden gekapt vanuit de zorgplicht, ter bescherming van o.a. broedende vogels) die door verschillende gemeenten anders gedefinieerd worden, wat bijkomende verwarring veroorzaakt. In communicatie na de focusgroepen geeft het ANB aan dat de bijlage 1 bij omzendbrief LNW98/01 als referentie dient. Deze bijlage vermeldt schoontijd niet letterlijk, maar vermeldt wel per type vegetatie de beste periode voor onderhoudswerken, voor de meeste vegetaties is dat van 1 november tot 1 maart.
- Gemeenten gaan ervan uit dat het lokaal aanpassen van de regelgeving nog slechts mogelijk is via gemeentelijke reglementen en niet meer via nieuwe verordeningen. Als er nog bestaande verordeningen zijn, is het aanpassen daarvan in het voordeel van bomen niet meer mogelijk.

Aanbevelingen en suggesties:

- Meer uniformiteit in de regelgeving zou nuttig zijn, weliswaar op voorwaarde dat die niet leidt tot een (verplichte) uitbreiding van vrijstellingen of op een andere manier tot een slechtere bescherming van bomen zou leiden.
- De burgemeestersconvenant zou meer kunnen ingezet worden om het weigeren van vergunningen te motiveren.
- Kan samenwerking met externen gestimuleerd worden, eventueel door het bovenlokaal beleid? Adviezen die ondersteund worden door externe expertise worden makkelijker gevolgd door het college. Om dezelfde reden: kan de adviesplicht van ANB verder uitgebreid worden voor individuele bomen?

Welke knelpunten, vragen en aanbevelingen zijn er bij de werking van het Omgevingsloket?

Knelpunten die benoemd worden:

- Het Omgevingsloket is onvoldoende gebruiksvriendelijk en gemeenten krijgen vaak klachten van burgers. Bovendien merken ze op dat niet alle burgers digitaal sterk genoeg staan voor een vlotte toegang tot de vergunningsprocedure via het Omgevingsloket.
- Het nadeel van een volledig digitale procedure, is dat er minder contact is met de aanvrager. Door in gesprek te gaan over dossiers, blijken nochtans al veel kapaanvragen ingetrokken te worden. De via het Omgevingsloket doorgegeven aanleiding voor kap is niet altijd de werkelijke.

- De kapmachtigingsprocedure bij ANB wordt niet meer automatisch gekoppeld aan een aanvraag in het Omgevingsloket, wat jammer is want de aanvraag en doorstroom van informatie weer complexer maakt.

Aanbevelingen en suggesties:

- Kan er een mogelijkheid tot het maken van een persoonlijke afspraak worden ingebouwd in het Omgevingsloket?

Welke knelpunten, vragen en aanbevelingen zijn er bij de handhaving van de kap van bomen en de opvolging van verplichte aanplantingen?

Knelpunten (zie ook 6.2.1):

- Er is een algemeen gebrek aan personeel en tijd voor een afdoende handhaving.
- Opvolging van verplichte heraanplantingen gebeurt wel, maar enkel de eerste jaren. Achteraf verdwijnt er waarschijnlijk nog veel.
- Na stormen wordt er steeds veel gekapt, ook onnodig of zonder vergunning.
- Wetgeving en handvaten voor handhaving rond snoeien ontbreekt nog in de Vlaamse regelgeving. Wanneer een vergunning voor kap geweigerd wordt, gaat men vaak over tot verregaande snoei. Dit is eveneens nefast voor de boom en de ecosysteemdiensten die de boom biedt.

Aanbevelingen en suggesties:

- Uitwerken en verspreiden van een stappenplan voor gemeenten over wat te doen na stormen.
- Kan het ophangen van gele affiches bij kap van bomen opgelegd worden? Dit zou ervoor kunnen zorgen dat burgers nog meer zelf waken over illegale kappingen.
- Betere en juridisch correcte regeling voor het opleggen van waarborgen bij heraanplantingen uitwerken. Nu gebeurt dit al in verschillende gemeenten, hoewel dit strikt genomen enkel kan bij lasten en niet bij voorwaarden (zie hoofdstuk 2.3.3 voor het verschil tussen een last en een voorwaarde).
- Het uitwerken van wetgeving en handvaten voor handhaving rond snoeien, zodat het sterk snoeien van bomen als vergunningsvrij alternatief voor kap indien nodig tegengegaan kan worden.

Los van de knelpunten rond de regelgeving geven de deelnemers van de focusgroepen aan dat je als ambtenaar slechts adviezen kan geven, het college maakt de beslissing en volgt daarin niet altijd dat advies. In communicatie na de focusgroepen geeft het ANB aan dat men in het achterhoofd moet houden dat onvoldoende gemotiveerde beslissingen van het college de vergunning kwetsbaar maken. Dit is zeker het geval bij beslissingen die tegen een goed gemotiveerd advies ingaan.

7 ANDERE SYSTEMEN EN DYNAMIEKEN DIE KAP EN BEHOUD VAN BOMEN BEÏNVLOEDEN

Wanneer een boom gekapt wordt, kan dat in principe slechts binnen de geldende regelgeving en het vergunningenbeleid, maar uiteraard is er daarvóór een bepaalde vraag, overweging of aanleiding geweest waar de kapping uit voortkomt. Omgekeerd zijn het niet alleen vergunningen en regelgeving die bomen kunnen beschermen tegen kap en/of die de aanplant van nieuwe bomen bevorderen. In dit hoofdstuk geven we een kort overzicht van dynamieken en systemen die de kap of net het behoud van bomen buiten het bos beïnvloeden, los van regelgeving en vergunningenbeleid. Het gaat om:

- draagvlak en betrokkenheid van burgers;
- praktische en technische aspecten;
- financiële systemen.

We beschrijven telkens in grote lijnen de impact op het kappen en/of behouden van bomen, en reiken een aantal tools aan om die te verbeteren.

7.1 DRAAGVLAK EN BETROKKENHEID VAN BURGERS

7.1.1 Dynamieken

De houding van burgers ten opzichte van bomen is in veel gevallen een doorslaggevende factor in het kappen en/of behouden van bomen buiten het bos en in het (ver)stedelijk(end) gebied. Dat bevestigen ook de gesprekken gevoerd in het kader van deze studie. Ten eerste stellen we vast dat de grote meerderheid van kapaanvragen ingediend wordt door particulieren, waarbij zij dus een eerste inschatting maken van de noodzaak of wenselijkheid ervan. Maar ook bomen op openbaar domein verdwijnen vaak op vraag van omwonenden, die o.a. klagen over blad- en vruchtval, allergieën, schaduw op zonnepanelen, afname van licht en zicht, angst voor takbreuk en stormschade, etc.

Tegenover deze ‘nadelen’ van bomen staan een heel aantal voordelen en zelfs levensnoodzakelijke diensten: verkoeling, regulering van waterhuishouding, verzachten van geluidshinder en luchtvervuiling, verhogen van sociale cohesie en verbeteren van algemeen welzijn. Maar hoewel deze voordelen wetenschappelijk uitvoerig aangetoond zijn, en de nadelige effecten objectief sterk overtreffen, slagen ze er blijkbaar nog onvoldoende in mensen te overtuigen van het belang en de noodzaak van bomen ook in hun directe leefomgeving en vooral: ook wanneer die hen lokaal en/of tijdelijk hinderen. Veel burgers hebben wel een algemene waardering voor bomen, maar maken pragmatische keuzes in het nadeel van bomen zodra zij negatieve effecten ervaren (Wolthuis et al., 2007). Een belangrijke kanttekening bij de klachten die gemeenten ontvangen over bomen, is dat de stem van diegenen die overlast ervaren en bomen weg willen allicht vaak luider klinkt dan van diegenen die ze wél willen behouden. Toch wil dat niet zeggen dat zij met dit standpunt ook in de meerderheid zijn. Vaak gaat het om een kleine, maar zeer vocale, groep.

Hoe het ook zij, voor een beter bomenbehoud is het werken aan een gedeeld en gedragen positief verhaal rond bomen een belangrijke strategie. Parallel kan er dan ook worden ingezet op oplossingen die de klachten en overlast van bomen op het openbaar domein milderen of aanvaardbaar maken voor iedereen. Ten slotte kan ook ondersteuning bij het beheer van private bomen bijdragen aan het behoud ervan.

7.1.2 Tools voor pro-actieve communicatie en participatie

- Vanuit de vaststelling dat de houding van burgers ten opzichte van bomen een grote invloed heeft op het gemeentelijk bomenbestand, is **participatie in de aanleg en het behoud van bomen** een krachtige tool om dit te versterken. Participatie is de actieve en vrijwillige deelname aan een beleids-, project- of planningsproces. Dit laat burgers toe mee vorm te geven aan hun leefomgeving, vergroot hun betrokkenheid en eigenaarschap, en ondersteunt sensibiliseringsprocessen. Maar goed uitgevoerde participatie leidt ook tot beter geformuleerde en meer gefundeerde beleidskeuzes, en komt de kwaliteit, effectiviteit, legitimiteit en slaagkansen ervan ten goede. Participatie kent vele gezichten en gradaties: van communicatie over consultatie tot co-creatie. Een nuttig kader daarvoor is een **participatieladder**, zoals die van Edelenbos & Monnikhof (2001) die 5 stappen onderscheidt: informeren > raadplegen > adviseren > coproduceren > (mee)beslissen. Een gemeente kan die aanwenden om te bepalen op welke manieren zij burgers bij haar bomenbeleid betrekt.
- Het communiceren en informeren over (de voordelen van) bomen is een voor de hand liggende maar zeer nuttige manier om een positievere houding van burgers ten opzichte van bomen te verkrijgen, die dan weer kan leiden tot meer bomenbehoud op gemeentelijk en privaat grondgebied. **Ecosysteemdiensten** werden al eerder in dit rapport aangehaald (zie 1.3.1.1). Als communicatietool zijn ze zeer dankbaar, omdat ze de vele baten van bomen voor de mens en zijn omgeving inzichtelijk maken. Een aantal van deze baten (verkoeling, waterregulatie) won de voorbije jaren aan belang, bv. omwille van de toenemende dreiging van hitte en wateroverlast door klimaatverandering, of omwille van een groeiend bewustzijn over biodiversiteitsverlies. Dit gaat hand in hand met een groeiend corpus aan wetenschappelijk onderzoek over deze diverse diensten. Zo werden de effecten van (stads)bomen op het mentaal en fysiek welzijn van burgers de voorbije jaren steeds beter onderzocht, wat leidt tot nieuwe inzichten en communicatiekansen over het belang ervan. Een ander voorbeeld van de baten, in het landelijk gebied, is de koolstofopslag en erosiebescherming geleverd door bomenrijen.
- Er bestaan een aantal tools die het mogelijk maken de verschillende **ecosysteemdiensten en de (monetaire) waarde van bomen te becijferen**. Deze kunnen ingezet worden in vraagstukken en discussies rond bomenbehoud.
    - De **Natuurwaardeverkenner**, ontwikkeld door VITO, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Amsterdam in opdracht van het Departement Omgeving, is een instrument dat pragmatische methoden aanreikt om ecosysteemdiensten te waarderen. De tool helpt planners, landbeheerders en beleidsmakers om de maatschappelijke impact van open ruimte in kaart te brengen. Zie Natuurwaardeverkenner

- De **Boomwaardecalculator**, ontwikkeld door de Vereniging voor Openbaar Groen (VVOG), laat toe op basis van een aantal objectieve parameters de monetaire waarde van bomen te berekenen, alsook de waardevermindering na een schadegeval. Zie BoomwaardeCalculator | VVOG
- De softwaretoepassing **i-Tree Eco** is ontworpen om de maatschappelijke meerwaarde van enkele bomen, percelen of een volledig bomenarsenaal te becijferen. Hieruit volgt een inzichtelijk en visueel aantrekkelijk rapport, waardoor het een interessante basis kan zijn voor een bijhorend communicatietraject. Zie i-Tree Eco | i-Tree (itreetools.org)
- **Map A Tree** is een online crowdsourcing vergroeningsplatform voor Vlaanderen, aangeboden door Ecovator. De software ondersteunt gemeenten bij het in kaart brengen van bomen, in samenwerking met burgers. Met behulp van de I-tree software kunnen daarbij ook de ecosysteemdiensten van bomen inzichtelijk gemaakt worden. Zie Algemene Info Map A Tree | Ecovator

- Hoger op de participatielader vinden we het consulteren van burgers, het coproduceren en het (mee) beslissen. Een concrete mogelijkheid om burgers inspraak te geven in het bomenbeleid van een gemeente, is door **bewoners te betrekken bij de soortenkeuze van straatbomen**. Zo kan een gemeente werken met een gecureerde soortenlijst, waaruit burgers zelf kunnen kiezen voor het groen in hun straat. Zo worden klachten achteraf vermeden of beperkt. Maar ook het **collectief beheer van straatbomen en publiek groen** is een manier om de betrokkenheid van bewoners te vergroten. Sommige gemeenten geven burgers bijvoorbeeld de mogelijkheid een boomspiegel te adopteren[66], of werken met peter/meterschap over stukjes gemeentelijk groen waarbij het beheer wordt overgenomen of uitgevoerd in samenspraak met een begeleidende ambtenaar[67].
- Onderzoekers van de Universiteit van Wageningen benadrukken dat het voeren van een **consequent gemeentelijk bomenbeleid** helpt om klachten over bomen en de vraag naar kappingen op het openbaar domein te beperken[68]. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld werken met een 'hoofdgroenstructuur' (een globale groenvisie en/of bomenvisie), waarin het belang van bomen consequent als uitgangspunt genomen wordt bij de ontwikkeling én uitvoering ervan. Ook het **wijkgericht werken**, waarbij groen- en bomenbeleid afgestemd wordt met en geïntegreerd in andere beleidsvelden, is een aandachtspunt.

Meer tips, inspiratie en achtergrond is onder meer te vinden in volgende documenten:

- Het eindrapport van de studie 'Strategieën voor de ontwikkeling van bossen en boomrijke groenstructuren in een verstedelijkende context' wijdt een uitgebreid hoofdstuk (hfdst. 5) aan het creëren en versterken van het draagvlak voor bos en bomen. Zie Bossen en boomstructuren in het (sub)urbane gebied (vlaanderen.be)
- De Universiteit van Wageningen onderzocht op vraag van o.a. De Bomenstichting hoe emotionele processen en de perceptie van burgers over bomen het gemeentelijk bomenbeleid beïnvloeden. De resultaten en handvaten om hiermee om te gaan werden

[66] Voorbeelden hiervan zijn Kortrijk, Antwerpen en Deinze. Zie Proefproject boomspiegeladoptie | Kortrijk, Buurtboom: boomspiegels onderhouden met je buren | Antwerpen.be en Adopteer een boomspiegel - Stad Deinze
[67] Dit wordt bijvoorbeeld al toegepast in Roeselare en Hasselt. Zie Word peter of meter van het stadspark | Stad Roeselare en Hasselt zoekt adoptie-ouders voor openbaar groen | Openbaar groen

gebundeld in het rapport 'Mensen over bomen'. Zie Mensen over bomen - Wageningen UR (yumpu.com)

- Het Departement Omgeving liet een beleidsverkenning uitvoeren over hoe beter om te gaan met bomen in een bebouwde omgeving. Eén van de aspecten daarvan is de communicatie rond ecosysteemdiensten. Het leidde tot een inspirerende brochure. Zie Ecosysteemunits - Groene dorpen en steden bouwt u met gezond bomenverstand | Departement Omgeving - Vlaamse overheid (vlaanderen.be)
- Het derde Gobelin rapport, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek en de Universiteit Antwerpen, heeft tot doel 'het formuleren van lessen voor het versterken en verbeteren van het groenblauwnetwerk op basis van analyse van bestaande praktijkvoorbeelden in Vlaanderen en in het buitenland.' Het rapport benadrukt het belang van participatie en communicatie in de ontwikkeling van groenblauwe netwerken, en reikt een aantal tools en geleerde lessen aan. Zie Groenblauwe netwerken in Vlaanderen | Departement Omgeving - Vlaamse overheid (hoofdstuk 5.2)
- Het onderzoek 'Daarom Groen!', uitgevoerd door het VITO in opdracht van het Agentschap voor Natuur en Bos, trachtte een overzicht te geven van waarom groen belangrijk is voor de mens. Het eindrapport is specifieke bedoeld om ondersteuning te geven bij het meer bewust maken van de positieve effecten van groen, gericht op een breed publiek. Zie Daarom groen! (vito.be)

7.1.3 Tools voor het omgaan met klachten en overlast

Wanneer er toch klachten opduiken over (overlast van) bomen op het publiek domein, bestaan er nog een aantal verzachtende maatregelen die een gemeente kan inzetten vooraleer over te gaan tot het kappen ervan. Het gaat dan veelal om organisatorische maatregelen, o.a.:

- Het inlassen van extra snoeibeurten na klachten over bladval, schaduwwerping etc.
- Het voorzien van bladkorven tijdens de herfst waardoor gevallen bladeren snel opgekuist kunnen worden. Sommige gemeenten kiezen hier voor een regeling waarbij bewoners verantwoordelijk zijn voor de opruim van bladeren, maar in ruil diezelfde korven mogen gebruiken voor het bladafval van bomen op hun eigen domein.
- Het subsidiëren, stimuleren (bv. via groepsaankopen) en/of installeren van bladroosters in dakgoten in de nabijheid van straatbomen met veel bladval.

Het aanbieden van een dienst aan bewoners waarbij zij geholpen worden bij het legen van dakgoten of het schoon houden van trottoirs in straten met straatbomen.

7.1.4 Ondersteuning duurzaam bomenbestand op privaat domein

- Omdat ook bomen op het privaat domein ecosysteemdiensten leveren die het privaat belang overstijgen, kiezen een aantal gemeenten ervoor om hun inwoners te ondersteunen bij een duurzaam beheer ervan[69]. Ook het volledig overnemen van het beheer van een aantal als waardevol aangeduide bomen is een mogelijkheid om de meest bijzondere exemplaren een zo goed mogelijke bescherming en toekomst te bieden.

[69] Een voorbeeld is het aanbod van stad Genk, waar eigenaars van waardevolle bomen beroep kunnen doen op financiële ondersteuning voor professionele boomverzorging. Zie Help je mee onze erfgoedbomen beschermen? - Stad Genk

- Daarnaast ontstonden de voorbije jaren enkele programma's die een duurzaam en ecologisch beheer van private tuinen in het algemeen stimuleren. Zo leidt Inverde vrijwilligers op tot 'Tuinrangers', die particulieren gratis expertenadvies geven rond de aanleg en het beheer van hun tuin. Hun tips bevorderen de biodiversiteit in tuinen, maar daarnaast adviseert men ook in aanleg en soortenkeuze om overlast te beperken. Het programma bestaat intussen in een veertigtal steden en gemeenten. Zie Over Tuinrangers | Tuinrangers

7.2 PRAKTISCHE EN TECHNISCHE ASPECTEN

7.2.1 Dynamieken

De kap van bomen buiten het bos, en in een stedelijk milieu in het bijzonder, wordt vaak ingegeven door een gebrekkige afstemming tussen de soort en het eindbeeld van de boom enerzijds, en de standplaats anderzijds. Zeker bij straatbomen is er op termijn in veel gevallen te weinig ruimte om bomen op een natuurlijke manier te laten uitgroeien.

Maar de verstedelijkte omgeving en de interactie met menselijke activiteiten en infrastructuur heeft ook andere negatieve effecten op de vitaliteit van bomen. Zo is er vaak sprake van te kleine standplaatsen met te weinig doorwortelbare ruimte, bodemverdichting door belastingen in de wortelzone (veroorzaakt door de opslag van materiaal, door betreding of door verkeer), sterke luchtvervuiling, lage grondwaterpeilen (al dan niet onder invloed van bemalingen en/of een hoge verhardingsgraad), verstoring van de stabiliteit door grond- of rioleringswerken, en vandalisme. Verschillende van die aspecten (bemalingen, bodemverdichting) worden nog versterkt door werven, die daarmee een belangrijke bijkomende bedreiging vormen in de stedelijke ruimte. Vaak is het niet één, maar een combinatie van deze factoren die ervoor zorgen dat de vitaliteit van bomen afneemt of dat ze sterven, en dat er gekozen wordt – veelal uit voorzorg – voor de kap of in elk geval drastische snoei ervan.

Voor een duurzame toekomst van bomen buiten het bos, zijn een regelmatige monitoring en beheer, bescherming tegen externe bedreigingen en een doordachte aanplant dan ook van groot belang.

7.2.2 Tools voor meer duurzame aanplantingen

- Een duurzame aanplant van bomen in het (ver)stedelijk(end) gebied veronderstelt een **doordachte soortenkeuze**, waarbij het eindbeeld van de boom overeenkomt met de standplaats en de beschikbare ruimte, en een **conflictluwe inplanting** die anticipeert op veel voorkomende klachten van bewoners (rekening houden met lichtinval, met blad- en vruchtval boven dakgoten of parkeerplaatsen, etc.). Een voorbeeld is het afstemmen van straatbomen op raampartijen in gevels, eerder dan het aanhouden van een vast ritme wanneer dit veel zon en licht zou afnemen in bepaalde huizen. De opmaak van een **bomenbeleidsplan of bomenbeheerplan** met doordachte keuzes en strategieën over de aanplant van bomen bevordert een consequente toepassing van die principes in de hele gemeente.
- Ook **burgers kunnen betrokken worden bij de aanplant** van publiek groen. Een voorbeeld is het project Toekomstbomen van het Gents Milieufront. Burgers kunnen zelf, rekening houdend met een aantal factoren zoals beschikbare standplaats, suggesties doorgeven over waar de stad nieuwe 'toekomstbomen' kan aanplanten, waarmee bedoeld wordt bomen die hier minstens 100 jaar kunnen blijven staan en natuurlijk uitgroeien. Zie GEZOCHT: ruimte in Gent voor toekomstbomen (oproep 2022) - Gents Milieufront. Ook het eerder al vermelde platform Map A Tree laat burgers toe om zelf potentiële locaties voor bomen of vergroeningsprojecten door te geven (zie 7.1.2).

- **Op privaat domein** is het als overheid minder evident om in te grijpen maar toch zijn er ook hier een aantal manieren om duurzame aanplantingen te bevorderen, zoals het eerder vermelde programma van Tuinrangers (zie 7.1.4). Ook via **stedenbouwkundige verordeningen** en via **vergunningsvoorwaarden** kan de aanplant van – al dan niet specifieke soorten – groen worden opgelegd aan burgers en ontwikkelaars in bouwprojecten. Daarbij mag ook een gedegen handhavingsbeleid niet ontbreken. 'De Bouwcode als klimaattool', een project en publicatie van Voorland, Bond Beter Leefmilieu, provincie Vlaams-Brabant en de Vereniging voor Steden en Gemeenten, biedt hiervoor heel wat nuttige inspiratie. Zie De bouwcode als klimaattool | Bond Beter Leefmilieu

7.2.3 Tools voor monitoring en bescherming

Om ziekten, droogtestress of andere bedreigingen voor bomen tijdig op te merken, is een regelmatige monitoring cruciaal. Er zijn verschillende mogelijkheden en tools om dat te organiseren.

- Voor bomen op het openbaar domein is een **goede beheerplanning** (vastgelegd in een bomenbeheerplan of bomenbeleidsplan) vaak de basis voor een effectieve monitoring. Daarin kunnen regelmatige controles door de groendienst worden vastgelegd, al dan niet aangevuld met expertenadviezen, ondersteuning door burgers, of technische hulpmiddelen om specifieke bedreigingen zoals droogtestress op te vangen.
- In eerste instantie behelst monitoring een **visuele boomcontrole** waarbij de conditie, de structuur en de stabiliteit van de boom wordt beoordeeld. Aanvullende controles door bomenexperts kunnen dan worden ingezet bij twijfel over de vitaliteit van bomen. Hierbij kan ook gebruik gemaakt worden van o.a. **trekproeven en staalnames**, meestal bij vermoedens van instabiliteit of de aanwezigheid van problematische schimmels of ziekten. Belangrijk bij deze controles is dat ook de standplaats en eventuele gebeurtenissen (werken in de omgeving, uitzonderlijke weersomstandigheden) die de boom kunnen beïnvloed hebben, in rekening gebracht worden.
- Ook **slimme meetapparatuur en software** kan de monitoring van bomen ondersteunen, bijvoorbeeld via het eerder vermelde I-tree Eco (zie 7.1.2). Specifiek voor het opvolgen van droogtestress, een steeds vaker voorkomende problematiek in het stedelijk milieu met een grote impact op voornamelijk jonge bomen, bestaan er droogte-verklikkers of **tensiometrische sondes**. Deze meettoestellen worden aangebracht op individuele bomen, en sturen op basis van de waterbehoefte van de bomen (afhankelijk van hun fysiologie en het klimaat) en de beschikbare hoeveelheid water in de bodem, een waarschuwing uit bij een dreigend tekort voor de boom.

Om de negatieve effecten van bouwprojecten en werven op bomen te mitigeren, is het zinvol voor gemeenten om te investeren in een strengere regelgeving rond bomenbescherming op en rond bouwwerven en in een striktere handhaving ervan. Dit houdt onder meer in:

- Het **beperken van het volume opgepompt water** door het stimuleren of opleggen van peilgestuurde bemalingen of retourbemalingen wanneer mogelijk, en/of het opleggen van een **herstel van de grondwaterstand** na afloop van een bouwproject. Meer info hierover is te vinden op de website van de Vlaamse Milieumaatschappij, zie Richtlijnen bemalingen ter bescherming van het milieu — Vlaamse Milieumaatschappij (vmm.be) en Stap 1: Beperk het netto volume (duurtijd, peil, retour...) — Vlaamse Milieumaatschappij (vmm.be).

- Het opleggen van een gepaste en zorgvuldige bescherming van (kwetsbare) bomen op de werf zelf, onder meer door de uitvoering van een **bomeneffecten analyse** en de opmaak van een **boombeschermingsplan** vooraf. Dit wordt voor overheidsprojecten best meteen opgenomen in (standaard)bestekken, maar ook rechtstreeks overleg en afspraken hierover met aannemers is aangewezen.

Meer tips en inspiratie is te vinden in volgende documenten:

- Het 'Technisch Vademecum: Bomen' is een nuttig en praktijkgericht naslagwerk over verschillende aspecten van de bescherming en het beheer van bomen in het stedelijk milieu. Het beschrijft problematieken zoals ziekten, werfbeschadiging of bodemverdichting en reikt nuttige tips en oplossingen aan, maar ook het proactief beschermen en monitoren van bomen komt uitgebreid aan bod. Zie Technisch Vademecum Bomen.
- Ook de hierboven reeds vermelde studie 'Strategieën voor de ontwikkeling van bossen en boomrijke groenstructuren in een verstedelijkende context' bevat een hoofdstuk over onderhoud, monitoring en bescherming van (stads)bomen. Zie Bossen en boomstructuren in het (sub)urbane gebied (vlaanderen.be), p. 214-216.

7.3 FINANCIËLE SYSTEMEN

7.3.1 Dynamieken

De monetaire waarde van bomen – zeker grote en volgroeide bomen – en de diensten die zij leveren aan de maatschappij, is groot maar weinig direct zichtbaar. Studies tonen bijvoorbeeld een daling aan van gezondheidskosten in regio's met veel (grote) bomen, dankzij hun positieve impact op het algemeen welzijn van bewoners (Aertsen, J. et al., 2012). Maar ook de vastgoedwaarde stijgt in groene en boomrijke buurten. In principe gaat het kappen van bomen dan ook steeds gepaard met een financieel verlies, maar dit wordt zelden in rekening gebracht. Niet door particulieren maar ook slechts beperkt door overheden. Het probleem is hier enerzijds de onzichtbaarheid van deze baten, maar ook het feit dat deze terechtkomen in verschillende instanties en geledingen van de maatschappij en niet (enkel) bij de eigenaar of beheerder ervan. Met andere woorden: er is geen voldoende directe link tussen wie in bomen investeert en wie ervan profiteert.

Daarentegen is de kostprijs van de aanplant, het beheer en het behoud van bomen wél zichtbaar en berekenbaar. Bovendien ligt die voor bomen buiten het bos, in stedelijk gebied, en voor een duurzame aanplant (d.w.z. voldoende wortelruimte, voldoende grote plantput, goede bodemkwaliteit en ingrepen voor bodemverbetering indien nodig) typisch een stuk hoger dan binnen bosverband. Daarbij komen vaak nog kosten die voortvloeien uit 'hinderlijke' effecten van bomen, zoals bladval, takbreuk en stormschade, rendementsverlies bij zonnepanelen, etc. Of voor het beheer en behoud van bomen zoals werfbescherming, behandeling van en bescherming tegen ziekten en plagen, bewatering in periodes van droogte, etc.

Een goede illustratie van die tweespalt – de concrete en zichtbare kosten versus de algemene maar 'onzichtbare' baten - zijn gemeentelijke begrotingen; daarin vinden we doorgaans enkel de kosten (aanplant en beheer) van bomen terug maar niet de baten. Die laatsten komen trouwens ook grotendeels bij andere gemeentediensten, sectoren of instanties terecht (bv. ziekenfondsen, private vastgoedsector). De uitdaging voor een boomvriendelijk beleid is dan niet zozeer de kosten-baten balans in evenwicht te brengen, dan wel eerlijker en zichtbaarder te maken. Door baten en monetaire waarde van bomen te berekenen, kunnen vervolgens ook nieuwe financieringsmechanismes worden aangewend: zowel voor de aanplant als voor het behoud ervan.

7.3.2 Tools voor waardebepaling en verrekening

- De ecosysteemdienstbenadering werd eerder al beschreven omwille van haar communicatief belang (zie 7.1.2), maar ook voor een monetaire waardebepaling vormt zij vaak de basis. Dezelfde tools kunnen hier dan ook ingezet worden. Hierbij moet men zich er weliswaar van bewust zijn dat een waardebepaling van bomen in monetaire termen ook tegenstanders kent. Vanuit het idee dat bomen ook een intrinsieke waarde hebben, of dat aspecten zoals biodiversiteit per definitie onbetaalbaar zijn en niet kunnen worden 'afgekocht', staan sommigen ook wantrouwig ten opzichte van deze benadering. Een zorgvuldige communicatie is daarom aangewezen.
- '**Duurzame bomen in stedelijk milieu, rendement en kostprijs**', een rapport opgemaakt door Jos Schenk, geeft nuttige inzichten over de kostprijs en baten van grote, duurzame bomen in het stedelijk milieu, en toont aan de hand van concrete rekenvoorbeelden hun

belang en return op (middel)lange termijn aan. Daarmee biedt het interessante handvaten aan gemeenten die ook de baten van hun gemeentelijk groen zichtbaar willen maken. De Ecopedia pagina 'Duurzame bomen in stedelijk milieu, rendement en kostprijs' vat de belangrijkste bevindingen hieruit samen. Zie Duurzame bomen in stedelijk milieu, rendement en kostprijs | Ecopedia

7.3.3 Financieringsmechanismen voor aanplant en behoud van bomen

Zowel voor publieke als voor private (co-)financiering van bomen en groenelementen bestaan een aantal bekende en minder bekende mechanismen. Het onderzoek naar nieuwe modellen loopt bovendien verder.

- Eén van de meest voor de hand liggende en allicht ook meest gebruikte financieringsmechanismen voor groenelementen zijn **(project)subsidies**. Deze worden aangeboden vanuit verschillende overheidsniveaus (federaal tot lokaal) en voor verschillende (private en publieke) toepassingen, en namen de voorbije jaren bovendien toe in aantal en budgetten. Een volledig overzicht hiervan valt niet te geven, maar een aantal tools helpen bij het opvolgen van de verschillende subsidiekanalen en projectoproepen. Zie onder meer Subsidiemanager - Vind en beheer vlot subsidies | Subsidiemanager
- Ook publieke investeringsfondsen kunnen de ontwikkeling van groenelementen ondersteunen. Zo heeft Nederland het Nationaal Groenfonds[70] en Vlaanderen Natuurinvest, een dienstverlener die middelen genereert uit de natuur in beheer van het Agentschap Natuur en Bos. Zie Natuurinvest
- Een aantal financiële en fiscale instrumenten laat overheden toe om 'onverdiende' waardestijging op private eigendommen – daarmee wordt bedoeld: waardestijging die het gevolg is van plannings- of vergunningsbeslissingen, stedenbouwkundige ingrepen, publieke investeringen, etc. – af te romen. Ook investeringen in publiek groen kunnen we hieronder plaatsen, gezien de maatschappelijke meerwaarde en directe waardestijging die zij opleveren voor vastgoedeigenaars. Met een algemene term noemen we dit instrumentarium **land value capture (LVC)**. In Vlaanderen kennen we o.a. het systeem van stedenbouwkundige lasten (in Antwerpen uitgewerkt als de Stedenbouwkundige Ontwikkelingskost of SOK), belastingen op onroerend goed en planbatenheffing. Hoewel vandaag nog relatief weinig toegepast, zouden de winsten uit deze instrumenten opnieuw kunnen worden geïnvesteerd in de aanplant van bomen en groenelementen (Den Heijer, C. & Coppens, T., 2021).
- **Taks increment Finance** (TIF) is een interessant mechanisme voor overheden om de investeringskosten en de (toekomstige)baten van stadsontwikkelingsprojecten beter met elkaar te verbinden. Hierbij worden, binnen een duidelijk afgebakende herontwikkelingszone, de stijgende belastinginkomsten bewaard in een geoormerkt fonds dat uitsluitend ingezet wordt om de overheidsinvesteringen in dit TIF-gebied te bekostigen. Zo kunnen ook groene investeringen en de winsten die ze opleveren beter bij elkaar gehouden worden (Den Heijer, C. & Coppens, T., 2021).

[70] Zie Over Groenfonds - Nationaal Groenfonds

- **Social impact bonds** zijn op dit moment vooral gekend als een financieringsvorm voor sociale projecten. Daarbij geven impact investeerders (derden) een lening aan middenveldorganisaties of overheden om een project uit te voeren dat een maatschappelijk probleem aanpakt. Als uit een evaluatie blijkt dat de vooraf overeengekomen resultaten zijn behaald, betaalt de overheid de lening terug aan de impact investeerders, eventueel met een beperkte rente. Als het project het maatschappelijk probleem niet oplost en dus niet succesvol is, worden de impact investeerders niet terugbetaald. Het is met andere woorden een publiek-private samenwerking waarbij men 'betaalt voor succes'. Ook groene infrastructuurprojecten kunnen hier in principe mee worden gefinancierd. Inspiratie daarvoor kan gehaald worden uit het buitenland, bv. in Washington DC waar men experimenteert met 'environmental impact bonds'.
- Ook **business improvement districts** (BID) en varianten daarop laten private investeerders meebetalen aan de winsten die bedrijven (en particulieren) halen uit waardestijgingen door stadsvernieuwing of andere projecten. Men spreekt ook wel over park en neighbourhood improvement districts (PID en NID) en city improvement districts (CID). Doorgaans wordt er een duidelijk gebied afgebakend, waarbij alle bedrijven, bewoners of eigenaars binnen dit gebied een financiële bijdrage wordt gevraagd. Vaak zijn deze systemen bottom-up georganiseerd en niet opgelegd door de overheid, waarbij deelname dus vrijwillig of via stemmechanismes gebeurt. In Vlaanderen werd al geëxperimenteerd met het systeem in Kortrijk en Beveren. Maar duidelijkere voorbeelden zijn het Bryant Park in New York City, waar de vernieuwing en het beheer mede via dit systeem wordt bekostigd, en het Bankside gebied in Londen, waar bedrijven bijdragen aan het vergroenen en onderhouden van de publieke ruimte (Den Heijer, C. & Coppens, T., 2021).
- Tot slot kunnen ook verschillende vormen van **crowdfunding** worden ingezet voor de financiering van (zowel publiek als privaat) groen.

Meer tips en inspiratie is te vinden in volgende documenten:

- Innofins is een interdisciplinair onderzoeksproject van de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Hasselt, met twee centrale doelstellingen: het ontwikkelen en testen van alternatieve financieringsinstrumenten voor natuurgebaseerde oplossingen in Vlaanderen, en de analyse van de interactie tussen deze modellen enerzijds en stedelijke planning, ontwerp en governance anderzijds. De focus ligt dus op het verbreden van de mogelijkheden voor private financiering, waarbij onder meer wordt gekeken naar het model van **impactfinanciering** (o.a. Social Impact Bonds), het publiek **capteren van waardestijgingen** (Land Value Capture) en **crowdfunding** waarbij investeerders een aandeel in of gebruiksrecht krijgen op de projecten (Innitial Coin Offerings). Voor meer en resultaten, zie Innofins | Innofins | University of Antwerp (uantwerpen.be).
- Ook aan de financiering van (stads)bomen en hooggroen wijdt de studie 'Strategieën voor de ontwikkeling van bossen en boomrijke groenstructuren in een verstedelijkende context' een hoofdstuk. Zie Bossen en boomstructuren in het (sub)urbane gebied (vlaanderen.be), p. 217-222.

8 VERKENNING METHODIEKEN OM ZICHT TE KRIJGEN OP NIET-VERGUNNINGSPLICHTIGE KAPPINGEN

8.1 GROENKAART VLAANDEREN

De Groenkaart Vlaanderen (ANB, 2022) is een rasterkaart die een classificering van het groen maakt volgens 'hooggroen' (meer dan 3 m), 'laag groen' (minder dan 3 m), 'landbouw' en 'niet-groen'. Het Agentschap Informatie Vlaanderen van de Vlaamse overheid neemt deze taak op zich, in opdracht van het Agentschap Natuur en Bos. De kaart is vrij beschikbaar voor download in de catalogus van Geopunt (www.geopunt.be/catalogus), de Groenkaart van 2021 bijvoorbeeld is beschikbaar op deze webpagina. De tijdsreeks loopt momenteel van 2009 tot 2021, en werd om de drie jaar opgesteld. Deze periodiciteit kan in de toekomst wijzigen.

Figuur 8.1: Een knipsel uit de Groenkaart Vlaanderen 2018, bron: ANB (2022)

Doordat de gegevens tot nu toe om de drie jaar beschikbaar gesteld zijn, is het mogelijk om te onderzoeken waar er gedurende deze drie jaar hooggroen is verdwenen door de kaarten met elkaar te vergelijken in GIS. Vervolgens kan gecontroleerd worden of de plaatsen waar groen verdwenen is verklaard kunnen worden door een vergunning voor het kappen van bomen. Het resultaat van de vergelijking van de Groenkaarten zal ook aangeven waar er hooggroen binnen bos verdwenen is. Als de onderzoeker wil focussen op bomen buiten bos, is het mogelijk om het verdwenen groen dat binnen bos ligt uit de kaart te halen aan de hand van de kaart 'bosreferentielaag 2000'. Deze kaart is ook beschikbaar op Geopunt, meer bepaald op deze webpagina. Het nadeel van de bosreferentielaag is dat de gegevens dateren uit het jaar 2000. Tenslotte is het ook mogelijk om een visuele controle te doen aan de hand van de luchtfoto of er ook volgens de luchtfoto bomen zijn verdwenen.

De analyse met de Groenkaart is zowel op gemeentelijk, provinciaal als Vlaams niveau mogelijk. Alle gebruikte data, buiten de vergunningen, zijn vrij toegankelijk. Een gemeentelijke GIS-expert kan deze analyse zelf uitvoeren. In dat geval wordt de WFS (Web Feature Service) van de omgevingsvergunningen interessant om te controleren of verdwenen groen gelegen was op een

perceel waar ook een vergunning voor verleend was of niet. Op die manier moeten de omgevingsvergunningen niet geëxporteerd worden uit het gemeentelijke GIS. Dit zijn de relevante links naar de WFS'en van het Omgevingsloket:

- stedenbouwkundige handelingen: https://mercator.vlaanderen.be/raadpleegdienstenmercatorpubliek/lu/lu_omv_gd/wfs?
- vegetatiewijzigingen: https://mercator.vlaanderen.be/raadpleegdienstenmercatorpubliek/lu/lu_omv_vgtw/wfs?
- verkavelingen: https://mercator.vlaanderen.be/raadpleegdienstenmercatorpubliek/lu/lu_omv_vk/wfs?

Van deze informatie is ook een WMS (Web Map Service) beschikbaar, maar dat is minder interessant, omdat het dan niet mogelijk is om te selecteren op datum van de vergunning of op handeling.

Deze analyse heeft een aantal voordelen ten opzichte van een studie van de omgevingsvergunningen. Dit wordt verderop besproken in 8.5 Vergelijking Monitoringstechnieken.

8.2 URBAN TREE CANOPY ASSESMENT

Het Urban Forestry Lab van de VIVES hogeschool heeft zeer recent de 'Urban Tree Canopy Assesment' (UTCA) methodologie ontwikkeld (Roobroeck et al., 2022), letterlijk vertaald de methodologie voor de beoordeling van de kroon van urbane bomen. Deze methodologie bakent op een geautomatiseerde manier de kroon van bomen af op luchtfoto's, op basis van open data, meer bepaald het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen II (DHMV II) en satellietbeelden. De Vlaamse overheid gaf de opdracht voor het DHMV II. Beide gegevenssets zijn publiek toegankelijk (meer info). De gegevens van het Digitaal Hoogtemodel zijn opgenomen van 2013 tot 2015. De onderzoekers pasten dit toe op het grondgebied van Kortrijk. Deze methodologie genereert een kaart met de contouren van elke individuele boom, met een globale accuraatheid van 90 %. Bovendien duidt deze techniek ook de top van de bomen op kaart aan, en berekent hij de hoogte van de boom.
Daarmee behaalt deze methodologie een grotere graad van detail dan de methodologie met de Groenkaart, maar het vraagt meer kennis en tijd om deze analyse te doen. Waar de methodologie met de Groenkaart nog uitgevoerd kan worden door een gemeentelijke GIS-expert, zal voor de UTCA het Urban Forestry Lab gecontacteerd moeten worden, of een studiebureau die het ziet zitten om deze analyse uit te voeren. Het Urban Forestry Lab is vragende partij om samen te werken met steden, gemeenten, NGO's en bedrijven.
Een UTCA is een momentopname. Om een beeld te krijgen van de kap van bomen moet de analyse minstens tweemaal gedaan worden over een zekere tijdspanne, en moeten de gegevenssets minstens tweemaal opgenomen worden met een zekere tijdspanne. De limiterende factor hierbij zal zijn wanneer de volgende opname van het Digitaal Hoogtemodel gebeurt. De Vlaamse overheid geeft geen informatie voor wanneer de volgende opname van het Digitaal Hoogtemodel gepland staat. De eerste opname van het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen is gebeurd in de periode 2001-2004, de tweede opname in de periode 2013-2015. Als wordt uitgegaan van een tijdspanne van ongeveer tien jaar, zou binnen een paar jaar de volgende opname beschikbaar kunnen zijn.

Figuur 8.2: Afgebakende boomkruinen als tussenstap in de UTCA, bron Roobroeck et al. (2022)

De UTCA is niet alleen interessant om het verdwijnen van bomen te onderzoeken, maar is ook een krachtig instrument om een visie en beleid te ontwikkelen rond bomen. In de eerste plaats geeft de analyse onmiddellijk een beeld van de bedekkingsgraad van bomen voor het grondgebied van een gemeente per wijk. Hoe hoger de bedekkingsgraad, hoe meer ecosysteemdiensten, zoals verkoeling, de boom biedt aan de inwoners van de wijk.

In de tweede plaats is de resulterende kaart met de contouren van de kronen en de hoogte van de bomen geschikt als basis voor een bomenplan. Het zal nodig zijn om verder te inventariseren en zo deze gegevens te controleren en aan te vullen met bijvoorbeeld soort en stamomtrek, maar deze basis vereenvoudigt de inventarisatie sterk. Naarmate deze methodologie verder op punt gesteld wordt, zullen minder en minder fouten verbeterd moeten worden. Het is ook de bedoeling dat het in de toekomst mogelijk wordt om de gezondheid van de bomen te bepalen.

Meer informatie is te vinden op deze website.

8.3 GEDETAILLEERD GROEN EN KAART LANDSCHAPSELEMENTEN

In deze paragraaf worden twee systemen samen besproken, omdat ze allebei door het Agentschap Informatie Vlaanderen (AIV) worden gemaakt, met een verwante techniek. De kaart met landschapselementen in landbouwgebied is eerst gemaakt, op vraag van het Departement Landbouw en Visserij. Het doel van de kaart is de beheerovereenkomsten voor KLE's met landbouwers te kunnen opvolgen. Deze kaart is sinds kort beschikbaar op de website van Departement Landbouw en Visserij: https://landbouwcijfers.vlaanderen.be/open-geodata-kaart-landschapselementen. Mogelijks zal deze dataset binnenkort ook op Geopunt (www.geopunt.be) verschijnen. Vervolgens kwam de vraag vanuit onder andere gemeenten om deze kaart uit te breiden naar andere bestemmingen. Daarom heeft het Agentschap Informatie Vlaanderen in opdracht van het Departement Omgeving een proof of concept 'Gedetailleerd groen' gemaakt (Verachtert, 2018; Van der Linden, 2022). Meer informatie daarover is te vinden op deze webpagina van de Vlaamse overheid.

Figuur 8.3: De kaart Gedetailleerd groen, met een classificatie van het groen voor een (sub)urbane omgeving (grassen en kruiden, lage struiken, hoge struiken en kleine bomen, grote bomen en stammen), bron: Verachtert (2018).

De kaart 'Gedetailleerd groen' maakt onder andere gebruik van de ruwe LIDAR (Laser Imaging Detection And Ranging) gegevens die opgenomen werden voor het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen II, van 2013 tot 2015. Bovendien maakt ze ook gebruik van een tussenproduct dat nodig is om de Groenkaart op te stellen. Het resultaat zijn vier bestanden, met contouren voor verschillende hoogtes van groen, namelijk kruidlaag (0-70 cm), lagere struiken (70 cm – 2,5m), hogere struiken en kleine bomen (2,5 m – 5m) en grote bomen (> 5 m). Bovendien is er ook een puntlaag met de locatie van de stammen. In deze laag is ook een kolom opgenomen die aangeeft welke bomen een monumentale boom zijn. De nauwkeurigheid van de laag met de contouren van grote bomen, die het interessantst is voor deze studie, is 94 %.

De techniek lijkt sterk op de techniek van Urban Tree Assessment. In 8.5 worden onder andere beide technieken met elkaar vergeleken.

De kaart Gedetailleerd groen zou een goed instrument zijn voor gemeenten om hun beleid rond stadsbomen te onderbouwen, en heeft potentieel als basis voor een gemeentelijk bomenbeheerplan. Beiden zijn belangrijk om bomen op het openbaar domein te beschermen. Als de kaart gebiedsdekkend over heel Vlaanderen beschikbaar is op Geopunt of een andere website, is ze bovendien heel toegankelijk.
Maar voorlopig is de kaart Gedetailleerd groen nog een Proof of concept. Dit Proof of concept werd goed geëvalueerd, maar tot nu toe trok Departement Omgeving nog geen budget uit om de kaart op te stellen voor heel Vlaanderen. Gezien het potentieel van de kaart om het gemeentelijk groenbeleid te versterken is het belangrijk dat dit budget op termijn uitgetrokken wordt.

Ook de kaart Gedetailleerd groen is een momentopname, om een beeld te krijgen van de kap van bomen moet de analyse minstens tweemaal gedaan worden over een zekere tijdspanne, en moeten de gegevenssets minstens tweemaal opgenomen worden met een zekere tijdspanne. Ook hier zal de limiterende factor zijn wanneer de volgende opname van het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen gebeurt.

8.4 BURGERWETENSCHAP: OPEN STREET MAPS

Open Street Maps (OSM) is een open source kaart die voornamelijk is opgevat als wegenkaart, en die bijgehouden wordt door vrijwilligers die hun buurt in kaart brengen. De kaart bevat een puntlaag met de locaties van bomen. Deze laag kan gedownload worden, en in GIS vergeleken worden met een eerdere versie van de kaart, bijvoorbeeld de kaart die een jaar eerder gedownload werd. De GIS-analyse legt zo bloot waar er bomen zijn verdwenen of bijgekomen. In een volgende stap kan dit vergeleken worden met de vergunningsgegevens van dat jaar.
OSM als bron van gegevens over bomen heeft een aantal beperkingen. Het gaat enkel om straatbomen. Bomen in bijvoorbeeld parken staan dikwijls niet afzonderlijk meegegeven, enkel het park staat dan ingetekend. Bomen buiten het openbaar domein worden zelden opgenomen op de kaart. De kaart biedt ook geen garanties op volledigheid. Op vlak van kartering van bomen zijn de centrumsteden meestal het meest volledig, maar dit zijn dikwijls ook de steden die al een bomeninventaris hebben. Voor steden en gemeenten die hun bomen al bijhouden in een bomeninventaris biedt deze kaart weinig meerwaarde. Deze werkwijze moet dus vooral opgevat worden als een verkenning, waarna de locaties van mogelijke boomkap die uit de analyse komen verder op het terrein kunnen onderzocht worden.

De data kan vrij gedownload worden via https://overpass-turbo.eu/. Dit werkt met scripts, onderstaand script is een voorbeeld om alle bomen op het grondgebied van Gent te downloaden. Voor andere gemeenten moet enkel de naam van de gemeente aangepast worden. Hou rekening met het copyright van OSM. Volgens dat copyright zijn de data open data, die vrij gebruikt mogen worden. Maar kaarten of producten die tot stand zijn gekomen met het gebruik van data van OSM, en die gepubliceerd worden, zijn volgens dat copyright ook automatisch open data.

Script voor het downloaden van OSM gegevens van bomen voor Gent

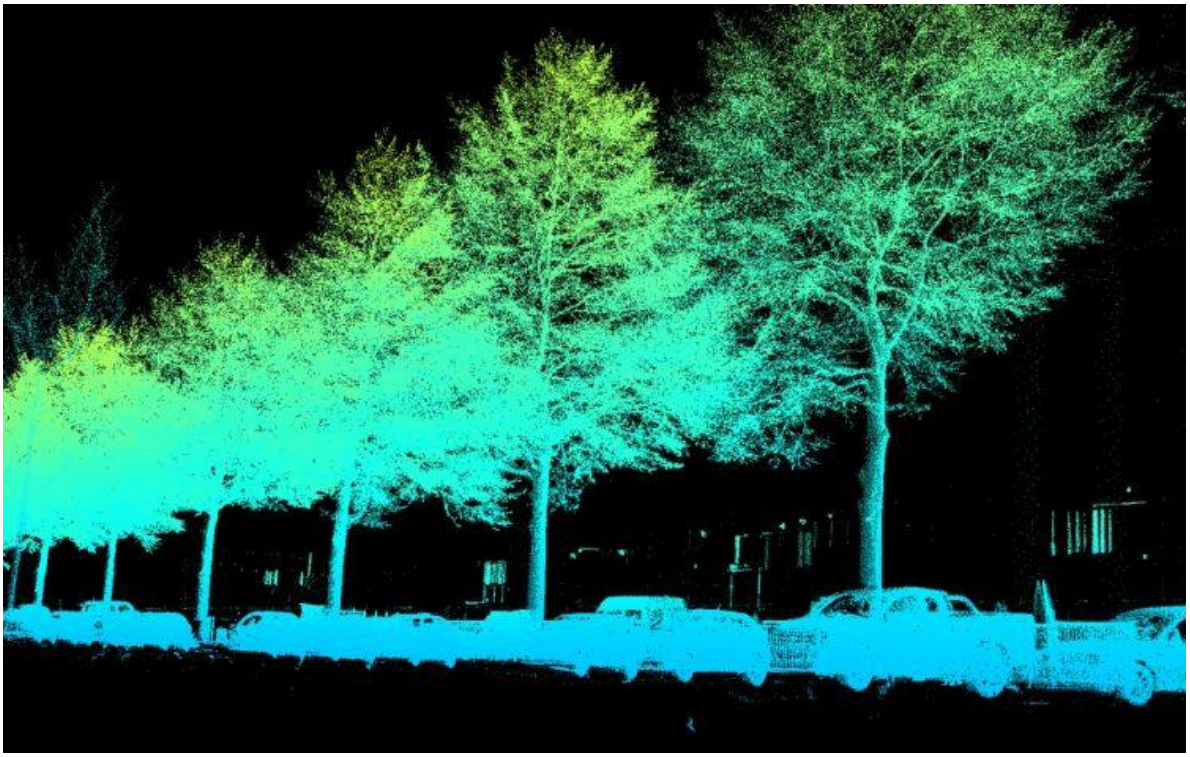
```
/*.
Dit script zoekt alle ingetekende bomen binnen een gemeente.
Hou rekening met het copyright-beleid van Open Street Maps
*/
[out:json];
// zoek de relatie 'administratieve grenzen', niveau gemeente (8), naam
gemeente
rel
  [boundary=administrative]
  ["admin_level"="8"]
  ["name"="Gent"];
// toon de gemeentegrenzen op de kaart
out geom;
// maak van de grenzen een gebied
map_to_area;
// selecteer alle bomen binnen de gemeentegrenzen
node
  [natural=tree]
  (area);
out body qt;
// gebruik eventueel de knop 'inzoomen op gegevens' als het kaartbereik niet
klopt
```

In tekstformaat:

```
/*.
Dit script zoekt alle ingetekende bomen binnen een gemeente.
Hou rekening met het copyright-beleid van Open Street Maps
*/
[out:json];
// zoek de relatie 'administratieve grenzen', niveau gemeente (8), naam gemeente
rel
 [boundary=administrative]
 ["admin_level"="8"]
 ["name"="Gent"];
// toon de gemeentegrenzen op de kaart
out geom;
// maak van de grenzen een gebied
map_to_area;
// selecteer alle bomen binnen de gemeentegrenzen
node
 [natural=tree]
 (area);
out body qt;
// gebruik eventueel de knop 'inzoomen op gegevens' als het kaartbereik niet klopt
```

8.5 MOBIELE LIDAR

Lidar (Laser Imaging Detection And Ranging) is een detectietechniek die gebruikt maakt van laserpulsen om een omgeving of gebied in kaart te brengen. Het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen wordt opgemaakt op basis van Lidaropnames vanuit een vliegtuig. De UTCA en de kaart Gedetailleerd groen maken (onrechtstreeks) gebruik van deze techniek. Maar het is ook mogelijk om een Lidarscanner van op de grond te gebruiken (Peters, 2022). Concreet wordt een wagen uitgerust met een Lidarscanner, waarmee een volledige gemeente rondgereden wordt. Uit de scanner komt een puntenwolk, waarin een AI systeem de bomen herkent. Het resultaat is een kaart, met de locatie, de stamdiameter en de geschatte hoogte van elke boom.



Figuur 8.4: Een scan van bomen met Lidar, klaar voor analyse (foto: TreeTracker)

Ook dit vormt een goede basis voor een gemeentelijk bomenbeheerplan. Op dit moment is het nog niet toegepast, maar technisch is het mogelijk om een dergelijke scan om de drie jaar te doen, en de scans te vergelijken om de verdwenen bomen in kaart te brengen. De mobiele Lidar en technieken zoals UTCA en de kaart Gedetailleerd groen kunnen elkaar versterken. Een beperking van deze techniek is dat ze enkel bomen detecteert die zichtbaar zijn vanaf de weg.

Figuur 8.5: Een scanner op een wagen gemonteerd (foto: TreeTracker)

Een voorbeeld van een bedrijf dat dit doet is TreeTracker (www.treetracker.nl). Dit is een Nederlands bedrijf, dat sinds kort ook werkzaam is in Vlaanderen (Van Riel, 2022). Op dit moment zijn bij de auteurs geen andere bedrijven gekend die dit doen. Naarmate de vraag naar dergelijke activiteiten groeit, is de kans groot dat ook meer bedrijven dit zullen aanbieden.

8.6 PROJECT KRUINAFNAME

De Proof of concept Kruinafname (Bertels 2022) bouwt verder op de Groenkaart en de Proof of Concept Gedetailleerd groen, en is ontwikkeld door het VITO en Digitaal Vlaanderen. De methodiek voegt het gebruik van satellietfoto's en Machine Learning toe. De eerste stap in het concept is om op basis van het DHMV II en luchtbeelden, een geografisch referentiebestand te maken van het hooggroen in Vlaanderen, het Basisgrid Kruinbedekking (BGK). Dit Basisgrid wordt gemaakt met een methodiek die aanleunt bij de kaart Gedetailleerd groen, om een kaart te krijgen die het hooggroen met een hogere kwaliteit en consistentie beschrijft dan de Groenkaart. Omdat het DHMV II is opgenomen van 2013 tot 2015, zal het Basisgrid Kruinbedekking de toestand van 2013 tot 2015 beschrijven. De volgende stap is het Veranderingsgrid Kruinbedekking (VGK) dat gebruikt maakt van de Groenkaart en satelietfoto's om veranderingen ten opzichte van het Basisgrid te evalueren. Dit Veranderingsgrid zal een tijdsinterval van drie jaar beslaan. De satelietfoto's worden verwerkt aan de hand van Machine Learning. Op basis van de satelietfoto's is het ook mogelijk om per jaar een Potentieel Veranderingsgrid Kruinafname te maken. Dit Potentieel Veranderingsgrid heeft een lagere kwaliteit, en is vooral interessant omdat het per jaar kan opgemaakt worden. Door de lagere kwaliteit zijn de veranderingen in dit jaarlijkse bestand te beschouwen als potentiële veranderingen. Ze zijn enkel een aanwijzing dat er bomen zijn bijgekomen of verdwenen, maar dit moet nog op het terrein geverifieerd worden. De satellieten die gebruikt worden, maken om de vijf dagen een opname, dus theoretisch is het in de toekomst ook mogelijk om een wekelijks Veranderingsgrid op te maken.

De kaart Kruinafname zal zowel de kruinen van bomen in bos als buiten bos in rekening nemen, maar de validatie is tot nu toe enkel gebeurd voor bomen in bos. Op dit moment is het nog een Proof of Concept, maar de planning is om het project tegen de zomer van 2023 uit te rollen over heel Vlaanderen (Thuwis, 2022).

8.7 VERGELIJKING MONITORINGSTECHNIEKEN

De beste gegevensbron die momenteel beschikbaar is voor het opvolgen van niet-vergunningsplichtige kappingen is de Groenkaart. Deze analyse kan gebeuren door een gemeentelijke GIS-expert. Daarnaast zijn er de UTCA en de kaart Gedetailleerd groen. Dit zijn twee instrumenten die een zeer hoge graad van detail behalen, en die zeer krachtig zijn om te gebruiken als basis voor het beleid rond bomen en groen in een stad of gemeente. Ook als instrument om de evolutie van de kap en aanplant van bomen in de toekomst op te volgen hebben ze potentieel, maar daarvoor is er een gemeenschappelijke voorwaarde die nog niet vervuld is. Beide systemen maken gebruik van de (LIDAR-)gegevens van het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen (DHMV). Om de trends in het groen te kunnen bestuderen moeten nieuwe opnames van het DHMV beschikbaar komen. Zoals besproken in 8.2 geeft de Vlaamse overheid geen informatie of en wanneer deze opname zal gebeuren. Tussen de eerste opname (2001-2004) en de tweede opname (2013-2015) zat ongeveer tien jaar, en de tweede en voorlopig laatste opname is 7 jaar geleden. Deze technieken zijn dus sowieso enkel geschikt om de evolutie van het bomenbestand te bestuderen over langere tijdspannes. Tussen het begin en het einde van een opname van het DHMV zit al drie jaar. Door deze grote tijdspannes en de verschillen in opnametijd hebben deze methodieken geen potentieel voor handhaving. De Groenkaart maakt geen gebruik van de gegevens van het DHMV, en werd tot nu toe om de drie jaar opgemaakt. Deze kortere tijdspanne maakt handhaving aan de hand van de Groenkaart haalbaar.

De UTCA en de kaart Gedetailleerd groen zijn twee instrumenten die sterk op elkaar lijken, zowel in brongegevens en in werkwijze, als in output. De kaart Gedetailleerd groen is op het einde van de conceptfase, de UTCA is net voorbij de conceptfase. Zoals hierboven vermeld maken beide kaarten gebruik van de gegevens van het DHMV. De belangrijkste output bestaat in beide gevallen de contouren van de bomen, deze worden wel op een andere manier berekend. De hoogte van de vegetatie daarentegen wordt wel op dezelfde manier berekend. In de UTCA wordt naast de contouren van de bomen gewerkt met de puntlocatie van de toppen, in de kaart Gedetailleerd groen wordt de puntlaag van de stammen als een extra laag opgenomen. De puntlaag van de stammen geeft bovendien extra informatie over monumentale bomen. In de UTCA wordt de hoogte van de toppen meegegeven, bij Gedetailleerd groen wordt de parameter hoogte vooral gebruikt om verschillende lagen van de vegetatie te onderscheiden. De UTCA is nu al beschikbaar, maar gemeenten zullen dit zelf nog per gemeente moeten aanvragen en mogelijks moeten bekostigen. Van de kaart Gedetailleerd groen is nog niet geweten wanneer deze beschikbaar zal zijn. De kaart met KLE's naast landbouwpercelen is wel al beschikbaar. Eens de kaart Gedetailleerd groen gebiedsdekkend beschikbaar zal zijn, is de kans groot dat deze toegankelijker zal zijn voor gemeenten dan de UTCA. Het project Kruinafname zou gebiedsdekkend over heel Vlaanderen beschikbaar zijn in de zomer van 2023.

De UTCA en de Kaart Gedetailleerd groen halen allebei een hoge graad van accuraatheid voor de oppervlakte van de kroonprojectie van grote bomen, respectievelijk 90 % en 94 %. Over de accuraatheid van het aantal bomen zijn geen gegevens beschikbaar. Als twee kaarten met gegevens waartussen tien jaar verschil ligt, zal de kap van een individuele boom in een groter bosje vermoedelijk niet gedetecteerd worden. De kans is groot dat het gat al is toegegroeid. Deze

technieken zijn vooral interessant om de verdwijning van grotere oppervlaktes of de verdwijning van solitaire bomen te detecteren.

De Groenkaart, de UTCA, de kaart Gedetailleerd groen en het Project Kruinafname hebben een aantal voordelen ten opzichte van een globale analyse van de vergunningen. Bij een dergelijke kwantitatieve analyse van de vergunningen zijn het aantal bomen en de grootte van de kronen onbekend. De Groenkaart kan geen uitspraak doen over het aantal bomen, maar kan wel een uitspraak doen over de oppervlakte aan hooggroen dat verdwenen (en bijgeplant of aangegroeid) is. Ook de UTCA, de kaart Gedetailleerd groen en het project Kruinafname zouden de oppervlakte van verdwenen en aangegroeid hooggroen kunnen berekenen, met een grote accuraatheid. De UTCA en de kaart Gedetailleerd groen zouden zelfs een schatting kunnen doen van het aantal bomen dat verdwenen of bijgekomen is. De nauwkeurigheid van deze laatste schatting moet nog bekeken worden.
Naast de niet-vergunningsplichtige kappingen geven deze drie technieken ook een beeld van de illegale kappingen. Dit beeld is weliswaar beperkt, omdat de vraag of het om een niet-vergunningsplichtige of een illegale kapping gaat onder andere afhangt van de diameter van de boom bij kap. Het eenvoudigste zou dus zijn om niet-vergunningsplichtige en illegale kap samen te beschouwen.

Maar een kwantitatieve analyse van de vergunningen blijft interessant, omdat dit gedetailleerdere informatie geeft over de datum van de werken, de aanleiding en wie de bomen heeft gekapt. Bovendien kunnen dankzij het vergunningensysteem voor individuele dossiers toch het aantal bomen, de soort en de grootte van de boom achterhaald worden. Een combinatie van een analyse van vergunningen met een analyse via de Groenkaart geeft met de huidige gegevens het meest gedetailleerde beeld van de kap en aanplant van bomen buiten bos.

9 CONCLUSIES

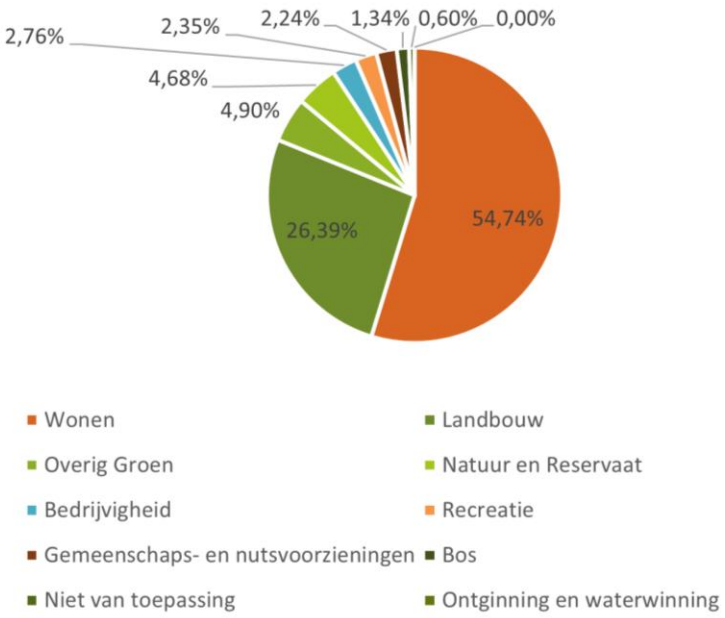
9.1 BESPREKING DEELVRAGEN

9.1.1 Waar in Vlaanderen werden vergunningen aangevraagd voor het kappen van bomen?

De geografische verspreiding van de vergunningsaanvragen voor het kappen van bomen wordt beïnvloed door meerdere factoren. Om te beginnen zijn er zeer grote verschillen tussen gemeenten. Het verschil tussen de gemeente met het meeste vergunningsaanvragen/km² en de gemeente met de minste vergunningsaanvragen/km² bedraagt drie grootteordes (368,68 aanvragen/km² versus 0,61 aanvragen/km²; of 191,86 aanvragen per 1000 inwoners versus 0,91 aanvragen per 1000 inwoners).

Het zwaartepunt van de vergunningsaanvragen ligt rond bewoning. De helft van alle vergunningsaanvragen ligt in woongebied in de ruime zin (Figuur 9.1). Een aantal gewestplanbestemmingen hebben een zeer hoog aantal vergunningen per km², een voorbeeld van een dergelijke uitschieter is de bestemming woonpark, waar 109,76 aanvragen per km² liggen, over heel Vlaanderen zijn dat 7,83 aanvragen/km². Dit is niet verwonderlijk, aangezien in de bestemming woonpark de functies wonen en groen sterk met elkaar verweven zijn. Op percelen met tuinen wordt bovengemiddeld vaak een vergunningsaanvraag gedaan (drie keer meer aanvragen/km² in tuinen dan over heel Vlaanderen). Ten slotte worden er meer vergunningen aangevraagd in het verstedelijkt gebied[71] dan over heel Vlaanderen (vier keer meer aanvragen/km²). Wonen in het groen is niet goed voor het groen.

[71] Afgelijnd volgens de kaartlaag 'Verstedelijkt, randstedelijk en landelijk Vlaanderen, indeling op basis van statistische sectoren - toestand 2019', gepubliceerd op www.geopunt.be op 24/11/2021, waar verstedelijkt gebied geselecteerd wordt als gebied met een hoog ruimtebeslag, een hoog inwonersdichtheid en een hoge tewerkstellingsdichtheid.



Figuur 9.1: Het aandeel van de vergunningen (vergunningenregister en Omgevingsloket) per gewestplanbestemming

Positief is dat er minder aanvragen gebeuren in de gebieden met een beschermingsstatuut vanuit de natuur- of onroerend erfgoedwetgeving dan gemiddeld over heel Vlaanderen of over het landelijk gebied (de twee gebieden met beschermingsstatuut met het hoogste aantal aanvragen/km² zijn Beschermd cultuurhistorisch landschap, 4,67 aanvragen/km², en het VEN en IVON, 3,65 aanvragen/km². Globaal over heel Vlaanderen worden 7,83 aanvragen per km² gedaan, in landelijk gebied is dat 5,86 aanvragen / km²).

9.1.2 Wie is de aanvrager van de vergunning?

Een grote meerderheid van de vergunningsaanvragen komt van particulieren, zowel volgens het vergunningenregister (90 % particulieren) als volgens het Omgevingsloket (76 % particulieren). Een belangrijke nuance daarbij is dat dit enkel gaat over het aantal aanvragen en niets zegt over het aantal bomen binnen die aanvragen. We kunnen aannemen dat de aanvragen van particulieren zeer vaak gaan over de kap van 1 of enkele bomen in tuinen, terwijl andere aanvragers ook grotere projecten kunnen indienen waar één aanvraag tientallen bomen kan behelzen.

Volgens de inschatting van gemeenteambtenaren gaat het grootste deel van de vergunningsaanvragen effectief over kleine aantallen bomen (1 boom of tussen 2 en 10 bomen), maar is er een kleine groep aanvragen die tussen 10 en 100 bomen behelst.

Andere aanvragers zijn overheden enerzijds en niet-gouvernementele rechtspersonen (bedrijven, projectontwikkelaars en leidingbeheerders) anderzijds. Deze laatste groep is in het Omgevingsloket ook het grootste van de twee (16,83 % van de totale aanvragen, vs. 6,41 % van de totale aanvragen voor de overheden; in het oudere vergunningenregister was dit omgekeerd, maar daarin werden enkel vergunningen, waar de kap van bomen de hoofdhandeling was, meegenomen in de analyse en misten de dossiers waar de kap van bomen kadert binnen een groter project).

Van de overheden zijn de lokale overheden het belangrijkste, gevolgd door de Vlaamse overheid (lokale overheden: 4,84 % van de totale aanvragen; Vlaamse overheid: 1,17 % van de totale aanvragen; andere overheden: < 1 % van de totale aanvragen; cijfers van het Omgevingsloket).

Dit beeld wordt bevestigd door gemeenteambtenaren die vergunningen behandelen. Zij noemen als belangrijkste aanvragers respectievelijk particulieren, projectontwikkelaars, bedrijven en gemeentebesturen.

9.1.3 Wat is de aanleiding van de kap?

Bij een nog steeds ruime meerderheid van de vergunningsaanvragen (70 % in het Omgevingsloket) kadert de gevraagde kap niet in een groter project. De aanleiding ervan kunnen we uit de kwantitatieve analyse niet afleiden.

Volgens de inschatting van gemeenteambtenaren die vergunningen behandelen, zijn de meest voorkomende aanleidingen (in volgorde van belangrijkheid en met gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5): gebouwen (3,7), overlast (3,3), verharding (3,2), veiligheid (3,1), plaats ruimen voor andere functies (2,5) en tuinen (2,4). De aanleidingen 'gebouwen', 'verharding', en 'plaats ruimen voor andere functies' passen onder wat in de kwantitatieve analyse benoemd werd als 'een groter project'. Aangezien dat samen slechts om zo'n 30% van de omgevingsvergunningsaanvragen gaat, lijken gemeenteambtenaren het aantal bomen dat sneuvelt voor gebouwen, verharding en andere functies te overschatten.

Overlast kan veel verschillende vormen aannemen, maar uit de klachten die gemeenten ontvangen over bomen blijkt dit vooral te gaan over bladval en vruchten. Schaduwwerping op zonnepanelen wordt genoemd als opkomende klacht. Andere actuele aanleidingen voor kap zijn ziekte of vitaliteitsverlies bij naaldbomen (i.v.m. aantasting door de letterzetter), veiligheidshinder rond spoorwegen (vaak na klachten van Infrabel), en (angst voor) stormschade.

Een belangrijke vaststelling uit de gesprekken met gemeenteambtenaren is dat veel gemeenten aangeven dat de aanleidingen voor een kap die beschreven worden in vergunningsaanvragen zeker niet altijd overeen komen met de werkelijke reden voor de kap. Vaak wordt bv. gesteld dat bomen ziek of niet meer vitaal zijn, waarbij pas na een gesprek blijkt dat dit niet aangetoond is en men de boom eigenlijk wil kappen om heel andere redenen zoals allergieën, de bouw van een zwembad, maar ook vanuit misverstanden of een gebrek aan kennis over de gezondheid en levensduur van bomen.

Voor het aandeel vergunningen waarbij de kap wel projectgebonden is, gaat het voornamelijk om bouwprojecten ('Bouwen of herbouwen' staat op de eerste plaats, en komt dubbel zoveel voor als de eerstvolgende niet-bouwgerelateerde handeling), zoals bevestigd wordt door bovenstaande inschatting.

Er zijn ook een aantal specifieke gevallen (aanleidingen) waarin bomen gekapt worden zonder vergunningsaanvraag. Deze zijn door een gebrek aan data moeilijk te kwantificeren, maar volgens de inschatting van gemeenteambtenaren gaat het om beperkte aantallen ten opzichte van de

vergunningsaanvragen. In volgorde van belangrijkheid zijn dit: kappingen rond wegen en leidingen door de weg- en leidingbeheerders, kappingen van bomen op het openbaar domein (vnl. heraanleg straten en publieke ruimte) en kappingen van bomen die acuut gevaar opleveren (bv. na stormschade).

9.1.4 Welke zijn de belangrijkste trends?

Het aantal vergunningsaanvragen gaat in stijgende lijn. Tussen 1990 en 2007 is het aantal aanvragen gestegen van minder dan 1 000 (1990) naar meer dan 4 000 (2007). Of daarmee ook het aantal kappingen stijgt, kunnen we niet met zekerheid zeggen. Mogelijks wordt er vooral meer aangevraagd en minder onvergund gekapt. Daarover hebben we geen data beschikbaar.

Deze stijgende trend wordt ook erkend door de meerderheid van de bevraagde gemeenteambtenaren. De meest genoemde verklaringen die zij hiervoor zien zijn (in volgorde van belangrijkheid): de toenemende bekommernis rond schaduwwerping op zonnepanelen, angst voor stormschade en de aangekondigde bouwshift die op veel plekken net voor een versnelling in het bouwen heeft gezorgd.

Met de overgang van het vergunningenregister naar het Omgevingsloket zien we een grote sprong. Die wordt alleszins gedeeltelijk verklaard doordat in het Omgevingsloket meer types vergunningen opgenomen worden, met name de omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen (vroeger de natuurvergunning) en die vergunningen waar de kap van bomen kadert binnen een groter project (zie boven).

De gemiddelde vergunningsgraad kent geen grote stijgingen of dalingen doorheen de jaren. Er is wel een verschil tussen de vergunningsgraad in het vergunningenregister en het Omgevingsloket, maar dit is te verklaren door het verschil in systemen (zie ook 9.1.6).

9.1.5 Wie neemt de beslissingen en wie geeft de adviezen?

In het vergunningenregister kon geen onderscheid gemaakt worden tussen vergunningverlenende overheden. In het Omgevingsloket nemen de lokale besturen veruit het vaakst de beslissing in eerste aanleg, in 94,11 % van de aanvragen. De provincies en Departement Omgeving behandelen samengeteld iets meer dan 5 procent van de dossiers. Het ANB is slechts in uitzonderlijke gevallen de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg. In laatste aanleg zijn de provincies veruit het vaakst de vergunningverlenende overheid. Het Departement Omgeving neemt nog een klein aandeel op (3,45 %), het ANB is ook hier slechts uitzonderlijk de overheid die de beslissing neemt.

De belangrijkste adviesverlener is veruit het ANB, gevolgd door de provincies, en de brandweerzones en hulpverleningszones. Dit is gebaseerd op het Omgevingsloket, voor het vergunningenregister zijn hier geen gegevens van beschikbaar.

Uit de casestudies blijkt dat de adviezen van het ANB niet altijd strenger zijn dan het oordeel van de vergunningverlener. In twee van de tien dossiers uit case 1 was de beslissing van de betrokken vergunningverlener zelfs strenger dan het advies van het ANB. Het ging in deze case weliswaar om

2 bestuurskrachtige gemeenten [72], mogelijks leunen kleinere gemeenten sterker op externe adviezen.
Uit de casestudies blijkt ook dat er wel eens verwarring is over welke adviezen ingewonnen moeten worden. Het gebeurt dat een vergunningverlener een advies vraagt, maar van de adviserende instantie het antwoord krijgt dat ze geen advies geven omdat het niet nodig is. Mogelijk geldt die verwarring ook in de omgekeerde richting, en worden niet altijd alle verplichte adviezen ingewonnen.
Uit de vergunningsdossiers die bekeken werden in de casestudies blijkt dat adviezen niet altijd op tijd afgeleverd worden, waarbij personeelstekort bij de adviesverlenende instanties (o.a. het ANB) als reden wordt meegegeven. Deze personeelstekorten leiden er ook toe dat adviesvragen aan het ANB voor dossiers waarvoor geen adviesplicht geldt standaard een gunstig advies krijgen op voorwaarde dat de vergunningverlener zelf evalueert of er geen vermijdbare schade aan de natuur optreedt.

9.1.5.1 Hoe wordt de beslissing genomen?

Uit de bevraging van gemeenteambtenaren blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten (58 %) geen (interne) formele beslissingsboom of afwegingskader hanteren. Waar er wel een afwegingskader is, verschillen de factoren die afgewogen worden (bv. leeftijd, ecologische waarde) sterk van gemeente tot gemeente. Waar er geen afwegingskader is, worden moeilijke dossiers dikwijls besproken tussen collega's om de interne coherentie te verzekeren. Ook milieuambtenaren en groendiensten worden hierbij betrokken. Geen van de gemeenten die deelnamen aan de focusgroepen maakt gebruik van beslisbomen of afwegingskaders. Eén gemeente had er de voorbije jaren wel verschillende uitgetest, maar stelt dat die, in de woorden van de deelnemer van de focusgroep, "te vaak (quasi altijd) in het voordeel van de boom uitkomen om bruikbaar te zijn". Het is op zich niet vreemd dat een dergelijke beslissingsboom de grote waarde van bomen erkent. Maar als we vaststellen dat volgens de huidige regelgeving 90 procent van de vergunningen toegekend wordt, zien we ook valkuilen in een beslissingsboom die het omgekeerde doet en bijna altijd voor een weigering van de vergunning zou pleiten. Een consequent gebruik van 'strenge' beslissingsbomen zou dan een omslag in het vergunningenbeleid van een gemeente betekenen die zo groot is, dat ze allicht weinig realistisch is, in elk geval op korte termijn. De kans dat het college regelmatig de adviezen gebaseerd op de beslissingsboom zou tegenspreken, stijgt in dat geval. De beslissingsboom schiet daarmee in zekere mate zijn doel voorbij. In die zin zou een meer pragmatische beslissingsboom, die erin slaagt te differentiëren volgens de waarde van bomen, mogelijks meer toegepast worden en meer (bijzonder) waardevolle bomen kunnen beschermen. Het opstellen van een dergelijke beslissingsboom is evengoed een sociologisch onderzoek als een onderzoek van natuurwaarden. Het vraagt namelijk een inschatting van wanneer we als maatschappij de kap van een boom aanvaardbaar vinden en wanneer niet.
In één andere gemeente werd recent wel een samenvatting van de gemeentelijke visie opgetekend. Dit vormt een soort toetsingskader dat niet zozeer dient om mee op het terrein te nemen, maar vooral voor transparantie naar de burgers en de politiek toe. Deze samenvatting dient ook om nieuwe collega's te ondersteunen, en zo een duidelijke lijn te trekken in de beslissingen. Coherentie doorheen de tijd na personeelswissels gaven sommige andere gemeenten aan als een probleem.

[72] Een gemeente die voldoende middelen en personeel heeft om een krachtig beleid te voeren rond een bepaald thema, in dit geval de kap van bomen buiten bos, dikwijls zijn dit grotere gemeenten.

Naast een interne beslissingsboom kan een gemeente ook gebruik maken de beslissingsondersteunende documenten van het ANB. In de bevraging geeft 59 % van de respondenten aan deze adviezen te kennen. Zij geven aan vooral de wegwijzer over de nodige vergunningen en adviezen te gebruiken[73], en de beslissingsmatrix die de waarde van bomen kwantificeert.

Uit de focusgroepen blijkt dat veiligheidsredenen door alle vergunningverlenende en adviserende instanties als een geldige aanleiding voor kap gezien wordt, wanneer kan aangetoond worden dat de bezorgdheid hierover ook gegrond is. Een aantal gemeenten en instanties geven zelfs aan dat dit de enige geldige reden is voor hen. Toch worden ook aanvragen in functie van bouwprojecten en infrastructuur meestal goedgekeurd of positief geadviseerd door ambtenaren en de politiek, waarbij doorgaans wel wordt ingezet op compenserende beplanting en een inperking van de kap via voorwaarden waar mogelijk. Algemeen gaven de deelnemers van de focusgroepen aan dat er strenger beoordeeld wordt bij redenen die slechts gaan over overlast. In sommige gemeenten wordt dit enkel als reden aanvaard als er sprake is van rechtstreekse schade, waarbij bladval bijvoorbeeld slechts als 'hinderlijk' beschouwd wordt en niet als overlast, en dus niet als argument voor de kap van de boom aanvaard wordt[74].

Om een goede beslissing te kunnen nemen, helpt het dikwijls om de situatie op het terrein te verifiëren. In de bevraging geeft 32 % van de respondenten aan dit altijd te doen en 52 % dit soms te doen, al dan niet samen met een milieuambtenaar, de groendienst, of een externe expert. Tijd is hier de beperkende factor, en in sommige gemeenten is hier helemaal geen tijd voor. Maar de gemeenteambtenaren die deelnamen aan de focusgroepen hechten veel belang aan dialoog met de aanvrager en verificatie op het terrein, omdat de aanleiding die aangegeven wordt in de vergunningsaanvraag niet altijd de werkelijke reden is (zoals besproken in 9.1.3).
Als het gaat om kappingen in functie van nieuwe verkavelingen, gaan verschillende gemeenten standaard op terrein om samen met de aanvrager te bekijken welke bomen eventueel gespaard kunnen worden.
Wanneer veiligheidsredenen genoemd worden als aanleiding voor de kap, werken sommige gemeenten samen met externe deskundigen om de gegrondheid daarvan op het terrein te onderzoeken, maar in andere gemeenten gebeurt dit door de ambtenaren zelf.

9.1.6 Wat zijn de beslissingen?

Eén van de belangrijkste vaststellingen van dit rapport, is dat minstens 90 % van de aanvragen die correct ingediend en niet stopgezet worden een vergunning krijgen. In het vroegere vergunningenregister was dit zelfs 95 %. In het Omgevingsloket (na uitsluiting van de statussen 'in behandeling', 'onontvankelijk' en 'stopgezet') is dat nog 91,5 %. Uit de bevraging van gemeenteambtenaren blijkt dat zij deze vergunningsgraad ook hoog inschatten, maar met een gemiddelde van 82 % toch nog een stuk onderschatten. Men is zich er dus niet volledig van bewust hoe vaak vergunningen worden goedgekeurd. Eenzelfde tendens zien we in de gesprekken met gemeenteambtenaren over de aanleiding en motivering van vergunningen. Sommigen geven aan

[73] Zie Een vergunning verlenen | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)
[74] Zie Bomen, dreven en houtkanten kappen | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)

dat slechts een beperkt aantal aanleidingen voor kap worden aanvaard en gunstig beoordeeld (i.h.b. veiligheidsredenen), maar de cijfers over de vergunningsgraad spreken dit tegen.

Bovendien blijkt uit de casestudie van de weigeringen uit het Omgevingsloket dat zeker niet elke weigering garandeert dat de bomen definitief niet (legaal) gekapt kunnen worden. Een aantal dossiers kregen een weigering omdat de aanvraag niet correct gebeurde, of omdat het compenserend groen niet voldoende werd geacht. Als de aanvrager opnieuw respectievelijk een correcte aanvraag indient, of een aanvraag met voldoende compenserend groen, dan kan de kap alsnog vergund worden. Daarnaast zijn in het Omgevingsloket ook dossiers opgenomen waarbij de kap van bomen kadert in een groter project, bijvoorbeeld in functie van de bouw van een woning. In deze dossiers is het niet altijd de kap van de bomen die de reden is van de weigering, het dossier kan ook geweigerd worden op basis van een andere reden die verband houd met een andere vergunningsplichtige handeling. De casestudie is te klein om conclusies te trekken over de aandelen van de verschillende types weigeringen.

De verschillen tussen de lokale besturen zijn groot op vlak van de vergunningsgraad, met een vork van 75 % tot 100 % in het vergunningenregister. Er zijn maar liefst veertig gemeenten waar in de periode 1990 tot 2017 geen enkele vergunning geweigerd werd. In het Omgevingsloket is het verschil tussen de gemeente met de hoogste en de laagst vergunningsgraad nog groter maar daar is ze omwille van beperkte data minder representatief.

In minder dan 1 % van de dossiers wordt er beroep ingediend tegen de genomen beslissing. Bovendien slagen weinig beroepen er in om een beslissing om te draaien. En waar het wel lukt om de beslissing te wijzigen, gaat het in de meeste gevallen om een geweigerde vergunning die toch nog vergund wordt.

Ondanks het beperkt aantal geweigerde vergunningen, achten we deze vergunningsprocedures wel degelijk nuttig. Uit de focusgroepen, de casestudies en de bevraging blijkt namelijk dat aan de grote meerderheid van de toegekende vergunningen voorwaarden gekoppeld zijn. Het is momenteel nog niet mogelijk om dit verder te onderbouwen op basis van de gegevens uit het Omgevingsloket, maar in de onderzochte, vergunde, dossiers voor de casestudies werden in alle dossiers op één na voorwaarden opgelegd. Het gaat dan voornamelijk om het verbod op kappen tijdens de schoontijd en om een verplichte heraanplanting, al dan niet met specifieke boomsoorten, plantmaten, op dezelfde site, binnen een bepaalde periode, en in sommige gevallen met een hoger aantal bomen. Volgens de bevraging van gemeenteambtenaren legt de grote meerderheid van gemeenten compensaties in de vorm van heraanplantingen (al dan niet met waarborg) of financiële compensaties op. 62 % doet die altijd, 25 % soms. Toch geeft 9 % van de gemeenten - een significant deel – aan nooit heraanplantingen of compensaties op te leggen. Bovendien lopen de voorwaarden voor die compensaties ver uiteen. Zoals hierboven aangehaald garanderen niet alle weigeringen dat de boom definitief niet gekapt wordt.

Soms wordt een vergunningsaanvraag ook toegekend voor een aantal bomen, maar wordt er in de voorwaarden opgelegd dat bepaalde bomen (bv. op een bouwgrond) behouden moeten blijven. De facto is dit een gedeeltelijke goedkeuring en een gedeeltelijke weigering.

9.1.7 Beperkingen in de beschikbare gegevens en resultaten

Dit onderzoek combineert een data-analyse (kwantitatief) met focusgroepen, casestudies en een online bevraging (kwalitatief) om een zo goed mogelijk zicht te krijgen op de vergunningsverlening bij het kappen van bomen buiten bos. Toch kennen bovenstaande conclusies een aantal belangrijke beperkingen, te wijten aan het ontbreken van bepaalde gegevens en/of aan tijd.

De belangrijkste beperking van de data-analyse is dat die **enkel het aantal vergunningsaanvragen in rekening brengt, maar niet het aantal bomen in een vergunningsaanvraag**. Dit wordt namelijk niet systematisch bijgehouden in de databanken. Zo kunnen we bv. wel conclusies trekken over het aantal vergunningen die een gemeente verleent voor het kappen van bomen, maar niet voor hoeveel bomen die kap dan vergund werd. Ook de **aanleiding van een vergunningsaanvraag en de voorwaarden opgelegd in toegekende vergunningen worden niet systematisch bijgehouden** waardoor hier opnieuw geen kwantitatieve conclusies over kunnen geformuleerd worden.

Daarnaast zijn er een aantal belangrijke vrijstellingen op de vergunningsplicht voor het kappen van bomen. **Bomen die gekapt worden binnen die vrijstellingen** zijn niet in de analyses en conclusies meegenomen. Over deze kappingen worden soms wel gegevens bijgehouden door gemeenten maar die worden niet op Vlaams niveau samengebracht. We kunnen op basis van de bevraging slechts zeer ruwe schattingen maken over de schaal en het belang ervan t.o.v. de vergunde kappingen.

Dit onderzoek kan ook geen uitspraak doen over **niet-vergunde of illegale kappingen**, en hoe deze zich verhouden t.o.v. de vergunde kappingen.

Ten slotte herinneren we eraan dat verschillende analyses en conclusies gaan over de vergunningsaanvragen, maar niet over het aandeel effectief toegekende vergunningen. Gezien de hoge vergunningsgraad volgen beide cijfers dezelfde trends, maar ze zijn niet inwisselbaar. Ook wanneer we wel spreken over de toegekende vergunningen, zal dit niet volledig overeenkomen met effectieve kappingen. Het opleggen van strenge vergunningsvoorwaarden kan ontradend werken en ervoor zorgen dat een aangevraagde kapping uiteindelijk niet uitgevoerd wordt. Ook hierover zijn geen data beschikbaar.

9.2 OVERKOEPELENDE CONCLUSIES

9.2.1 Typologieën

Op basis van deze analyse kunnen een aantal typologieën van vergunningsaanvragen onderscheiden worden.

9.2.1.1 Kap door particulieren in tuinen

De eerste en meest voorkomende typologie is de aanvraag voor de kap van bomen in tuinen, met een andere reden dan een bouwproject door particulieren. De stelling dat deze typologie de meest voorkomende typologie is, is gebaseerd op de vaststelling dat woongebieden in de brede zin van het woord de gewestplanbestemmingen zijn waar veruit het meeste aanvragen/km² gebeuren. Het hoge aantal aanvragen in verstedelijkte gebieden, en het hoge aantal aanvragen op percelen met een tuin bevestigen dit beeld. Daarnaast is er de vaststelling dat 70 % van de aanvragen niet kadert binnen een groter project zoals bijvoorbeeld een bouwproject. Er is niet onderzocht of er een volledige overlap is, maar door het grote percentage lijkt het veilig om te stellen dat ook het grootste deel van de aanvragen in woongebied niet kadert binnen een groter project. Hetzelfde geldt voor de stelling dat het om particulieren gaat. Het is niet onderzocht of hier daadwerkelijk een volledige overlap is, maar door het grote percentage particuliere aanvragers (76 %) lijkt het veilig om aan te nemen dat er alleszins een gedeeltelijke overlap is. Bovendien is een particulier de meest voor de hand liggende aanvrager voor een aanvraag op een huiskavel met tuin waar geen bouwproject op ligt.

9.2.1.2 Kap in (woning)bouwprojecten

Een tweede typologie is de aanvraag die ook in woongebied ligt, maar waar de kap van bomen wel projectgebonden is, bijvoorbeeld in functie van een bouwproject. We vermelden de gewestplanbestemming wonen hier in deze typologie om dezelfde redenen als in de bovenstaande paragraaf. In deze typologie kan de aanvrager zowel een particulier als een niet-gouvernementele rechtspersoon (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar) zijn.

De twee bovenstaande typologieën (in woongebied, en zowel projectgebonden als niet projectgebonden) werden naar ons aanvoelen in de focusgroepen het vaakst als voorbeeld gebruikt, wat doet vermoeden dat dit ook de twee typologieën zijn die het vaakst voorkomen.

9.2.1.3 Kap op het openbaar domein door lokale besturen

Een derde typologie is de kap van straatbomen door gemeenten op openbaar domein. De vaststelling dat 4,84 % van de aanvragers een lokaal bestuur is, ondersteunt deze typologie. In de casestudies gaan de dossiers die aangevraagd worden door gemeenten voornamelijk over straatbomen. Deze kunnen kaderen binnen een groter project, zoals het heraanleggen van wegen, maar dat is niet noodzakelijk.

9.2.1.4 Kap rond (spoor)wegen en leidingen door (spoor)weg- en leidingbeheerder

Een vierde typologie is de kap van bomen door wegbeheerders en leidingbeheerders. Deze typologie werd toegevoegd omdat uit de regelgeving blijkt dat zij een aantal vrijstellingen krijgen. Daardoor is het moeilijker om in deze studie een beeld te vormen van deze typologie. Ze werden ook niet opgenomen als een apart type aanvrager. Het zou interessant zijn om hun aandeel in de aanvragen

te onderzoeken, maar het is moeilijk om af te bakenen wie een wegbeheerder of een leidingbeheerder is.

Bij de twee bovenstaande typologieën gaat het toch nog om een significant aantal. Dit wordt aangetoond door de lijst met functieomschrijvingen uit het Omgevingsloket. Daar neemt 'verharding / inrichting van openbaar domein' de derde plaats in met 3 088 dossiers.

9.2.1.5 Kap van KLE's in het agrarisch gebied

Een vijfde typologie is de kap van bomenrijen/KLE's in agrarisch gebied in de ruime zin. Deze typologie werd toegevoegd omdat in agrarisch gebied weliswaar minder gekapt wordt dan gemiddeld over heel Vlaanderen, maar deze kappingen ook zeker niet onbestaande zijn (4,96 aanvragen per km²). Daarnaast worden landbouwers in de bevraging van de gemeenteambtenaren expliciet opgegeven als een groep die aanvragen doet.

Bij de laatste drie typologieën is het moeilijker om deze te ordenen volgens aantal aanvragen op basis van deze studie.

9.2.2 Regelgeving

Het kappen van bomen buiten bos is onderworpen aan Vlaamse regelgeving, waarop het gemeentelijk niveau aanpassingen kan maken (vroeger via stedenbouwkundige verordeningen, nu via gemeentelijke reglementen). De volledige regelgeving wordt besproken in hoofdstuk 2, de knelpunten en aanbevelingen voor verbetering in hoofdstuk 10.

Uit de online bevraging van gemeenteambtenaren en de focusgroepen leren we voornamelijk hoe gemeenten met deze regelgeving omgaan en waarom ze deze al dan niet aanpassen. Slechts een minderheid van de gemeenten kiest ervoor de Vlaamse regelgeving en de vrijstellingsregels hierin te verstrengen (28 % volgens de bevraging). Toch gaat het hier om een significant aandeel, en bovendien geven deze gemeenten aan dat ze de eigen verstrenging ervan zien als een belangrijk instrument om meer bomen te bewaren op hun grondgebied. Vaak gaat het om een politieke keuze om het groen karakter van een gemeente te behouden. Opvallend is dat er meer verstrengingen werden doorgevoerd in Antwerpen en West-Vlaanderen. In Antwerpen is dit een gevolg van intergemeentelijke uitwisseling over het vergunningenbeleid, maar ook van de specifieke lokale context (gemeenten in de Antwerpse rand met relatief veel groen).

De meest voorkomende verstrengingen zijn het verkleinen van de omtrek van vrijgestelde bomen (waardoor in de praktijk veel meer bomen onderhevig zijn aan een vergunning of kapmachtiging en enkel struiken nog vrijgesteld worden) en het verkleinen van de straal rond een vergunde woning of gebouw waarbinnen vrijstellingen gelden. Opvallend is dat die opgelegde waarde voor respectievelijk omtrek en straal sterk verschilt tussen gemeenten onderling.

Gemeenten die de Vlaamse regelgeving niet verstrengen, doen dat voornamelijk uit angst om de regelgeving nog complexer te maken, omwille van een gebrek aan tijd en personeel voor het behandelen van bijkomende aanvragen, of omwille van een gebrek aan politiek draagvlak. Sommige gemeenten geven aan dat ze liever strengere vergunningsvoorwaarden opleggen (bv.

heraanplanting met grote plantmaten en een hoge kostprijs die ontradend werkt) dan de regelgeving zelf te verstrengen.

9.2.3 Handhaving kap en opvolging voorwaarden

Handhaving van (onvergunde) kappingen is voor de meerderheid van de gemeenten een problematisch thema. Verschillende ambtenaren geven aan dat het niet duidelijk is wie ervoor verantwoordelijk is, en de tijd die eraan kan besteed worden, is algemeen te beperkt. Dit zorgt voor **frustratie, omdat een gebrekkige handhaving inspanningen voor het behoud van groene ruimte sterk ondermijnt**. De geldende regelgeving (het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening) geeft gemeenten de keuze om een handhaving te organiseren door mensen binnen de eigen administratie, binnen een intergemeentelijke vereniging en/of door de lokale politie. In theorie moet elke gemeente beschikken over een handhavingsambtenaar, maar men geeft aan dat dit in de praktijk niet altijd het geval is, dat deze ambtenaar vaak veel verschillende functies en taken moet combineren, of dat er voorrang gegeven wordt aan de handhaving van bouwmisdrijven en zwaardere overtredingen. De verschillende mogelijkheden om handhaving in te vullen, creëren bovendien **verwarring**.

Algemeen gebeurt **handhaving bijna uitsluitend reactief en na klachten van burgers**. Hiermee worden allicht veel illegale kappingen gemist. Een bijkomend probleem is dat men na een klacht onmiddellijk ter plaatse moet kunnen gaan om de schade te beperken. Maar **door de combinatie met andere taken, kunnen handhavers zich niet altijd vrijmaken**. Het is bekend dat er **na stormen veel gekapt** wordt, gebruik makend van de uitzonderingsprocedure voor acuut gevaar maar ook illegaal. Toch geven gemeenten aan ook in deze gevallen te weinig tijd te hebben om dit actief op te volgen.

Regels en handhaving rond snoeien ontbreken in de Vlaamse regelgeving. Wanneer gemeenten een vergunning voor kap weigeren, zien ze dat de aanvrager vaak kiest voor een drastische snoei, waarop de meeste gemeenten niet kunnen ingrijpen (tenzij ze voorwaarden voor snoei hebben opgenomen in een gemeentelijk reglement).

Proactieve controles op niet-vergunde kappingen zijn uitzonderlijk, hoewel dit technisch wel mogelijk is en in de toekomst alleen maar makkelijker zal worden. Ook hier vormt **personeels- en tijdstekort** momenteel de grootste drempel.

Naast de handhaving van illegale kappingen, zit er ook een uitdaging in het **opvolgen van heraanplantingen die worden opgelegd in de vergunningsvoorwaarden**. Gemeenten worstelen ook hier met een tijd- en personeelstekort om na te gaan of nieuwe aanplantingen correct gebeuren en bovendien in stand gehouden worden. Deze aanplantingen worden i.t.t. kappingen wel soms proactief opgevolgd (via controles op terrein of via luchtbeelden), maar vaak slechts eenmalig (bv. een jaar na de kap) of enkel bij een volgende vergunningsaanvraag op hetzelfde perceel. Een aantal gemeenten lost dit op door een waarborg aan de aanplanting te koppelen, die pas vrijgegeven wordt na staving met foto's of na een terreinbezoek.

9.2.4 Monitoring en databeheer

Gemeenten hebben vandaag een goed overzicht van de vergunningsaanvragen voor het kappen van bomen via het Omgevingsloket, al zijn er een aantal beperkingen in de manier waarop die data wordt bijgehouden (zie 9.1.7). Voor kappingen die vrijgesteld zijn vanuit de Vlaamse regelgeving maar toch moeten aangevraagd of gemeld worden volgens een gemeentelijke regelgeving, is er geen eenduidig systeem. Afhankelijk van de gemeente komen deze aanvragen binnen via het Omgevingsloket, via mail, via afzonderlijke webformulieren of doordat mensen spontaan langskomen aan het loket.

Vrijgestelde kappingen die worden uitgevoerd door leidingbeheerders en netwerkbeheerders worden niet automatisch aan de gemeente doorgegeven en verschillende gemeenten klagen over een gebrek aan informatie-uitwisseling.

Alle gemeenten hebben vervolgens een eigen methode om deze informatie instroom bij te houden, bv. in GIS of in Excel. Hoewel er dus geen gestandaardiseerd systeem hiervoor bestaat, geven gemeenten zelf niet aan dat er belangrijke hiaten zijn in hun kennis. Maar een volledige analyse van de kappingen op Vlaams niveau wordt hierdoor wel bemoeilijkt.

9.2.5 Aanplantingen

Dynamieken rond nieuwe aanplantingen werden indirect onderzocht in deze studie. Hier zien we dat gemeenten dit voornamelijk beschouwen als een taak voor hun groendiensten, hoewel het besef groeit dat samenwerking met de diensten ruimtelijke ordening of openbaar domein nodig is. Ook externe expertise, i.h.b. van Regionale Lanndschappen en boomdeskundigen wordt naar waarde geschat. Het betrekken van burgers en private eigenaars werd niet vermeld.

Daarnaast maken gemeenten zich zorgen over de nieuwe afstandsregels rond aanplantingen op het openbaar domein, die er kwamen na een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek en opleggen dat nieuwe aanplantingen ook op het openbaar domein minimum 2 meter van de perceelsgrens moeten blijven.

10 AANBEVELINGEN

Op basis van de conclusies uit dit onderzoek (hoofdstuk 9) en de knelpunten die hierin worden blootgelegd, en voortbouwend op de literatuurstudie (hoofdstuk 7 en 8) formuleren we een aantal aanbevelingen om de kap van bomen in Vlaanderen beter te monitoren en te reguleren. We vertrekken hier vanuit het besef dat vandaag ruim 90 % van de aangevraagde omgevingsvergunningen voor de kap van bomen ook worden toegekend en dus amper 10 % geweigerd. In een ideaal scenario ligt deze verhouding omgekeerd, maar dat bereiken we niet van vandaag op morgen. Wel kunnen we kleine stappen zetten om de trend te keren, en we zien daarvoor verschillende sporen:

- Zorgen dat men minder bomen wil kappen: via communicatie en participatie, financiële prikkels en praktisch/technische ondersteuning.
- Zorgen dat er minder kappingen vergund worden: via strengere regelgeving en vergunningenbeleid op lokaal en/of Vlaams niveau, en via het hanteren van een normen- en beoordelingskader in het voordeel van de boom.
- Zorgen dat kappingen beter opgevolgd worden: via accurate monitoring en slagkrachtige handhaving.

Voor elk van die oplossingssporen worden aanbevelingen geformuleerd, opgesplitst in

1. Aanbevelingen aan de Vlaamse overheid; welke aanpassingen kunnen zij maken aan het wettelijk kader voor bomenkap opdat er minder gekapt zou worden, en aan het Omgevingsloket voor een vlottere werking?
2. Aanbevelingen aan lokale overheden; vertrekkend vanuit de huidige regelgeving en context, welke tools en instrumenten hebben zij vandaag al in handen om de kap van bomen op hun grondgebied beter op te volgen en in te perken?
3. Aanbevelingen voor verder onderzoek.

10.1 AANBEVELINGEN VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

10.1.1 Knelpunten en onduidelijkheden in de regeling

In onderstaande tekst worden een aantal knelpunten die naar boven zijn gekomen na een analyse van de geldende regelgeving samengevat. In een volgende sectie worden pistes aangereikt om deze op te lossen.

10.1.1.1 Vrijstellingen op de omgevingsvergunningsplicht

De Vlaamse regelgeving rond het kappen van bomen buiten het bos maakt deze actie **over het algemeen omgevingsvergunningsplichtig**, maar hierop bestaan heel wat **vrijstellingen en afwijkingen** (vnl. vastgelegd in het Vrijstellingsbesluit).

Deze vrijstellingen leveren een aantal problemen op. In de eerste plaats zorgen de verschillende vrijstellingen er samen voor dat **het kappen van een groot aandeel van de bomen buiten bos aan de omgevingsvergunningsplicht ontsnapt.** Exacte cijfers over dit aandeel hebben we niet, maar de gesprekken met gemeenteambtenaren bevestigen dat velen de reikwijdte van deze vrijstellingen

problematisch groot vinden, en dat ze significant bijdragen aan het verdwijnen van bomen op hun grondgebied.

Deze tendens wordt nog versterkt doordat er vertrokken wordt vanuit een omgevingsvergunningsplicht die slechts van toepassing is op bomen met een omtrek van minimum 1 meter op 1 meter boven het maaiveld. Daarmee zijn alle **jongere en slankere bomen**, ook wanneer ze niet onder één van de benoemde vrijstellingen vallen, **sowieso uitgesloten van de vergunningsplicht**. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat de gemiddelde leeftijd van bomen in een stedelijke context in Vlaanderen zeer laag ligt en een groot aandeel van de stadsbomen dan ook onder die categorie valt. Bovendien kunnen slanke, jonge bomen in groepsverband een beschermende functie hebben voor andere bomen. Worden deze zonder meer gekapt, dan kan dit problemen opleveren voor andere bomen die bijvoorbeeld plots te kampen krijgen met hevige windbelasting en daar niet aan aangepast zijn.

Daarnaast wordt aangegeven dat deze vrijstellingsregels (i.h.b. die voor een straal van 15 meter rond een vergunde woning) **geen rekening houden met de ouderdom, de ecologische of cultuur-historische waarde van bomen**. Ze gelden ook voor erfgoedwaardige bomen, of voor bomen die om andere redenen een belangrijke waarde hebben en door de gemeente of andere instanties behouden willen worden[75].

De **vrijstelling voor bomen in een straal van 15 meter rond een vergunde woning** wordt door de bevraagden in deze studie als het meest problematisch aangeduid. Naast bovenstaande bezorgdheid, is hier het bijkomend probleem dat deze door sommige gemeenten **breed geïnterpreteerd** wordt. Hoewel de Vlaamse regelgeving spreekt over 15 meter tot een 'vergunde woning, landbouwwoning, bedrijfswoning of bedrijfsgebouwen', blijken sommige gemeenten ook (vergunde) tuinhuizen en andere bijgebouwen hieronder te plaatsen, waardoor de vrijgestelde oppervlakte sterk kan toenemen. Bovendien zorgt een **verdere verstedelijking en toenemende bebouwingsgraad** in Vlaanderen ervoor dat er steeds meer bomen onder deze vrijstellingsregel kunnen vallen. Terwijl diezelfde verstedelijking net de problematiek van stedelijke hitte-eilandeffecten verergert, waarvoor het behoud van deze bomen dan weer een belangrijke beschermingsmaatregel vormt.

Ook de vrijstelling voor **kappingen bij acuut gevaar** levert problemen op. Het Vrijstellingsbesluit stelt dat er geen omgevingsvergunning nodig is voor het: "*vellen van alleenstaande hoogstammige bomen of van enkele bomen in lijnverband omwille van <u>acuut gevaar</u> en na voorafgaande schriftelijke instemming van de burgemeester;*"[76] In de praktijk blijkt dit begrip 'acuut gevaar' moeilijk eenduidig in te vullen. Of in elk geval vraagt een correcte inschatting van een veiligheidssituatie specifieke kennis en expertise, die binnen de gemeentelijke diensten vaak ontbreekt. Daardoor blijft ook de invulling van het begrip en de parameters waarop gesteund wordt om de toestemming af te leveren afhankelijk van persoon tot persoon en van gemeente tot gemeente. Nochtans heeft het ANB een aantal richtlijnen opgesteld voor lokale besturen over hoe zij met deze vrijstelling moeten omgaan, maar dit onderzoek suggereert dat de onduidelijkheid hiermee niet is opgelost. Ambtenaren geven aan dat er daarvan ook regelmatig misbruik gemaakt

[75] Bij bomen die beschermd zijn als erfgoed blijft voor het kappen ervan weliswaar een toelating van het Agentschap Onroerend Erfgoed nodig (zie 2.2.4).
[76] Zie Artikel 6.1, 2° van het Vrijstellingsbesluit

wordt, waarbij deze uitzondering bijvoorbeeld aangevraagd wordt voor situaties waar niet zozeer een dreigend gevaar dan wel de overlast van bomen aanleiding geeft tot de kap.

Wanneer kappingen vrijgesteld zijn, heeft de gemeente vandaag **geen mogelijkheid tot het opleggen van heraanplantingen of andere milderende maatregelen**, aangezien er geen vergunningsprocedure is en dus ook geen voorwaarden kunnen worden opgelegd. Dat maakt het voor hen moeilijker om hun bomenbestand in evenwicht te houden of uit te breiden. Enkel de vrijstelling voor het kappen van bomen op openbaar domein voorziet wel een verplichte heraanplantingen binnen een vastgelegde termijn.

10.1.1.2 Aanpassingen via lokale regelgeving

Er is een spanningsveld tussen de algemeen geldende Vlaamse regelgeving en de mogelijkheden die lokale overheden hebben om deze te verstrengen. Concreet kunnen gemeenten dit doen door (1) **vrijgestelde handelingen meldingsplichtig te maken**, en (2) **voorwaarden of milderende maatregelen (meestal een heraanplanting) op te leggen** bij het toekennen van vergunningen. De eerste methode is op dit moment echter weinig interessant voor gemeenten, aangezien het louter een melding betreft, dewelke meer opvolging creëert zonder dat er voorwaarden kunnen worden opgelegd en men hiermee de kap van bomen in se niet kan verhinderen.

Vroeger bestond ook de mogelijkheid voor lokale besturen om via een stedenbouwkundige verordening de vergunningsplicht op hun grondgebied strenger te maken, maar die werd door aanpassingen in de wetgeving in 2016 opgeheven. Daarvóór maakten gemeenten hiervan gebruik om bijvoorbeeld bomen met een kleinere stamomtrek dan voorgeschreven in de Vlaamse regelgeving, of bomen op de huiskavel ook vergunningsplichtig te maken. Bestaande verordeningen blijven gelden tot ze gewijzigd worden. Maar bij fusies of andere noodzakelijke aanpassingen aan de verordeningen verliezen gemeenten dus hun mogelijkheden om een strenger vergunningsbeleid aan te houden.

Enerzijds zorgen deze aanpassingsmogelijkheden voor een grote complexiteit, waardoor veel gemeenten er sowieso voor kiezen ze niet te gebruiken. Anderzijds leeft het gevoel dat de Vlaamse regelgeving door de vele vrijstellingen als instrument om bomen te beschermen sterk uitgehold is, en dat lokale verstrengingen momenteel toch nog de beste instrumenten zijn om kappingen in de hand te houden, waardoor een significant aandeel van de gemeenten ze behoudt of alsnog probeert door te voeren. Dat probeert men o.a. via het opnemen van bepalingen in gemeentelijke reglementen, waarbij er bijvoorbeeld een gemeentelijke toelating moet aangevraagd worden voor bomen die niet onder de Vlaamse omgevingsvergunningsplicht vallen. Maar die aanpak is juridisch niet solide.

Een ander knelpunt is dat er per gemeente getracht wordt het warm water uit te vinden. Vaak wordt lokale regelgeving gebruikt als een soort van compensatie voor de verregaande vrijstellingen opgenomen in het Vrijstellingsbesluit, waarbij men ook die vrijstellingen zelf gaat inperken met criteria en grenswaarden die verschillen van gemeente tot gemeente.

Het resultaat is een **amalgaam aan regelgevingen** tussen gemeenten. Er is de Vlaamse regelgeving die een omgevingsvergunningsplicht invoert, waarop een aantal uitzonderingen (vrijstellingen) bestaan. Vervolgens zien we dat gemeenten daar weer van afwijken via stedenbouwkundige verordeningen (in het verleden) of gemeentelijke reglementen.

Zo wordt het moeilijk om de bomen door het bos te zien. Er leeft een duidelijke wens bij gemeenten voor lokale autonomie en beslissingsbevoegdheid, maar ook duidelijkheid in de regelgeving is cruciaal voor de uitvoerbaarheid ervan. Burgers denken niet noodzakelijk binnen gemeentegrenzen. Maar ook voor gemeenten zelf is het niet meer altijd duidelijk op welke manier en via welke instrumenten zij de Vlaamse regelgeving kunnen aanvullen of verfijnen volgens hun inzichten en noden. Het omgaan met **dit spanningsveld tussen lokale autonomie en eenvormigheid** is een uitdaging voor de wetgever.

10.1.1.3 Relatie met andere wetgeving

De regelgeving voor bomen buiten het bos is op zichzelf al erg complex, maar bovendien ontstaat er in de toepassing ervan vaak verwarring met de wetgeving rond bossen. De voor interpretatie vatbare definitie van een 'bos' (volgens het Bosdecreet) zorgt ervoor dat het vaak onduidelijk is welke regelgeving van toepassing is op bomen, en in sommige gevallen zijn bepaalde delen van een tuin bijvoorbeeld bos en andere delen geen bos. Dit leidt tot complexe situaties voor de burger en de vergunningverlener, en een verminderd draagvlak voor een sterk bomenbeleid.

Verder bestaan er verschillende regelgevingen die ook van toepassing kunnen zijn op een boom buiten het bos. Zo kunnen bomen beschouwd worden als kleine landschapselementen (KLE's), beschermd als monument of als (deel van) een cultuurhistorisch landschap of beschermd stads- of dorpsgezicht, of gelegen zijn in beschermde natuur. Dit alles kan de vergunningsprocedure voor een kapping beïnvloeden; soms zal naast de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen ook een omgevingsvergunning voor het wijzigen van vegetaties of KLE's i.h.k.v. het Natuurdecreet worden afgeleverd, soms moet er een ontheffing gevraagd worden aan ANB, en soms een verplicht advies of toelating van diverse instanties. Zowel aanvragers als vergunningverleners blijken in complexe situaties te struikelen over de vraag welke adviezen ingewonnen en welke procedures gevolgd moeten worden.

De Code Goede Natuurpraktijk laat normale onderhoudswerken toe voor vegetaties en KLE's. De Code Goede Natuurpraktijk beschrijft voor 12 KLE's en 6 vegetaties wat onder normaal onderhoud wordt verstaan. Deze regelgeving staat uitgeschreven in de omzendbrief LNW/98/1[77][78]. Veel gemeenteambtenaren kennen deze regelgeving echter niet en/of weten onvoldoende wanneer ze die moeten toepassen.

[77] Zie Omzendbrief LNW/98/01 betreffende algemene maatregelen inzake natuurbehoud en wat de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen betreft volgens het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (vlaanderen.be)

[78] Deze omzendbrief dateert van vóór de integratie van de vroegere Natuurvergunning in de omgevingsvergunning. Naar aanleiding daarvan zou deze in principe herwerkt moeten worden, maar dat is vooralsnog niet gebeurd.

10.1.1.4 Handhaving

Handhaving van onvergunde kappingen komt in dit onderzoek naar voren als een belangrijk knelpunt voor gemeenten. Dit heeft veel te maken met de manier waarop lokale overheden die handhaving zelf organiseren in de praktijk (zie hiervoor 9.2.3).

Toch is er ook een link met de Vlaamse regelgeving. Het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geven gemeenten de keuze om een handhaving te organiseren door mensen binnen de eigen administratie, binnen een intergemeentelijke vereniging en/of door de lokale politie. Deze uitgebreide keuzemogelijkheden zorgen voor **verwarring en onduidelijkheid;** verschillende gemeenteambtenaren gaven aan dat ze zelf niet weten wie binnen de gemeente instaat voor de handhaving op het kappen van bomen.

In theorie moet elke gemeente in elk geval beschikken over een handhavingsambtenaar, maar in de praktijk is dit niet altijd het geval, moet deze ambtenaar veel verschillende functies en taken combineren, of wordt er systematisch voorrang gegeven aan de handhaving van bouwmisdrijven en zwaardere overtredingen.

Ten slotte stromen de **boetegelden** opgelegd voor illegale kappingen niet (ook niet gedeeltelijk) terug naar de gemeenten zelf. Daarmee verliezen ze een potentiële incentive om meer te investeren in de handhaving ervan.

10.1.1.5 Opgelegde kap

In geval van burenruzies en conflicten gebeurt het ook dat de rechterlijke macht (vrederechter of burgerlijke rechtbank) de kap van bomen oplegt 'wegens abnormale burenhinder'. In dat geval is de vergunningverlenende overheid als uitvoerende macht verplicht om haar medewerking te verlenen aan een opgelegd vonnis en arrest. En dus moet ze bij een opgelegde kap een omgevingsvergunning verlenen, ook wanneer die beslissing ingaat tegen haar eigen beleidslijnen.

10.1.1.6 Plantafstanden bij nieuwe aanplantingen

De nieuwe regelgeving rond plantafstanden voor bomen op het openbaar domein zorgt ervoor dat aanplantingen vanaf 1 september 2021 op minder dan 2 meter van perceelsgrenzen bemoeilijkt worden (zie ook 2.3.1). De recente wetswijziging zorgt er namelijk voor dat bomen die op minder dan 2 meter van de perceelsgrens staan, op vraag van naburen grondige gesnoeid kunnen worden (takken en wortels) of zelfs gerooid. Dit wordt voornamelijk door gemeenten zelf als knelpunt aangehaald, omdat men minder ruimte overhoudt om straatbomen aan te planten (bv. in de straten met voortuinen).

De praktische toepassing van het principe dat deze afstand van 2 meter tot perceelsgrenzen ook voor bomen op openbaar domein geldt, zal nog moeten worden uitgewezen. Het Grondwettelijk Hof heeft immers in haar arrest hierover (zie 2.4.2) gewezen op het feit dat bomen vaak essentieel zijn voor de functie van openbaar domein. Wanneer een omwonende aldus het vellen van een te dichte boom op openbaar domein zou eisen zal hiermee moeten worden rekening gehouden.

10.1.2 Pistes voor verbetering van de regelgeving

We stellen vast dat de bescherming van bomen buiten bosverband, hoewel vertrekkend vanuit een algemene vergunningsplicht en in bepaalde situaties nog versterkt door bijkomende beschermingsregels, sterk ingeperkt wordt door vrijstellingen, afwijkingen en ontheffingen op die algemene wetgeving.

Toch blijkt uit de verschillende analyses in dit onderzoek dat de vergunningsplicht voor bomen buiten het bos een belangrijk en relevant principe blijft. Zelfs al ligt de vergunningsgraad vandaag zeer hoog, dan nog heeft het merendeel van de toegekunde vergunningen een meerwaarde voor het bomenbestand, via de vergunningsvoorwaarden waarin o.a. vaak heraanplantingen worden opgelegd. Dit principe kan dan ook behouden blijven.
Daarnaast kan er echter ook gewerkt worden op het terugdringen van die vergunningsgraad. Die wordt bepaald door zowel lokale afwegingskaders als richtinggevende principes uit de algemene wetgeving. Gezien het belang van dit spoor, nemen we het hieronder als eerste punt op.

10.1.2.1 Algemeen belang inschrijven in vergunningsverlening

Ruim 90 % van de vergunningsaanvragen voor de kap van bomen wordt vandaag goedgekeurd. Om dat aandeel naar beneden te krijgen, en om de ecologische en maatschappelijke waarde van bomen in te rekenen in de beslissingen, stellen we voor **om een criterium van 'algemeen belang' van een boom op te nemen in de algemene vergunningsplicht**. Het idee is dat er in artikel 4.2.1, 3° VCRO wordt ingeschreven dat het geven van een vergunning voor het kappen van een boom moet afgewogen worden tegen het algemene belang van de boom.

Een **voorstel voor aanpassing van** artikel 4.2.1, 3° VCRO is:
"Niemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen : 3° bomen die op een hoogte van één meter boven het maaiveld een stamomtrek van één meter hebben, en geen deel uitmaken van de oppervlakten, vermeld in 2°, vellen. Bij de beoordeling van het al dan niet verlenen van de vergunning, wordt het algemeen belang van de boom in overweging genomen"

De toevoeging van het algemeen belang als criterium bleek een belangrijke vraag te zijn bij de deelnemers aan het onderzoek, want gemeenten worden op dit moment te weinig gestimuleerd om het algemene belang dat men heeft bij het behoud van een boom uit te drukken of mee in overweging te nemen. In principe kan dit algemeen belang worden opgenomen in gemeentelijke beoordelingskaders van vergunningen, maar zoals uit deze studie blijkt, ontbreken die in de meeste gevallen en/of zijn de beoordelingen sterk onderhevig aan politieke inmenging. Het weigeren van een kapping op basis van het algemeen belang van de boom vraagt vandaag een sterke argumentatie van de behandelende ambtenaar, waarvoor ze weinig handvaten hebben. Het juridisch verankeren van dit algemeen belang als een algemeen principe in de beoordeling kan hier verandering in brengen.

Tegelijkertijd wordt er in het publiek debat meer en meer gewezen op dit maatschappelijk belang van bomen. De wetgever mag niet achter blijven en moet in tijden van een heersende klimaat- en biodiversiteitscrisis, gemeenten de middelen geven deze maatschappelijke kentering te volgen. Het algemeen belang van de boom erkent ook het feit dat elke kleine bijdrage aan de strijd tegen

klimaatverandering en hittemomenten telt, en dat iedere boom daaraan bijdraagt. Door dit criterium in de wet in te schrijven, kan deze bijdrage afgewogen worden tegenover andere maatschappelijke en particuliere noden en baten.

Het toevoegen van dit criterium ligt ook in lijn met de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. In haar arrest van 21 oktober 2021[79], stelde het Hof immers dat "*de aanwezigheid van beplantingen in veel gevallen essentieel is voor de verwezenlijking van de openbare bestemming van een openbaar domeingoed*" en dat dit mee in overweging moet worden genomen wanneer men een boom van het openbaar domein wenst te verwijderen. Het is dan ook duidelijk dat het Hof het belang van de boom en haar impact op de maatschappij, aldus haar algemeen belang, waardevol acht. In dit arrest gaat het weliswaar om bomen op openbaar domein; door de voorgestelde wijziging zou deze redenering ook kunnen doorgetrokken worden naar bomen op privaat domein.

10.1.2.2 Afschaffen van vrijstellingen op de omgevingsvergunningsplicht

Om het spanningsveld tussen de Vlaamse regelgeving en de vele lokale aanpassingen te verlichten, en om de bescherming van bomen globaal te versterken, stellen we een aanscherping van de Vlaamse regelgeving voor via (1) het schrappen van vrijstellingen, en (2) het aanpassen van vrijstellingen en het verbinden van voorwaarden eraan. De verwachting is dat lokale aanpassingen hierdoor minder wenselijk en toegepast zullen worden, al raden we vanuit dit onderzoek aan de mogelijkheid ertoe alsnog te behouden (zie 10.1.2.2).

Niet alleen ligt de vergunningsgraad voor het kappen van bomen erg hoog, ook ontsnapt een groot aantal bomen vandaag nog aan die vergunningsplicht via vrijstellingen en via de gehanteerde ondergrens van 1 meter diameter in de Vlaamse regelgeving. Bepaalde vrijstellingen, met name die bij acuut gevaar, worden algemeen noodzakelijk bevonden en kunnen dan ook behouden blijven. Maar voor een betere bescherming van het bomenareaal, pleiten we er in eerste instantie voor de **vrijstelling voor bomen in een straal van minder dan 15 meter van een vergunde woning af te schaffen**. Zoals eerder vermeld, wordt die door de bevraagden in deze studie als het meest problematisch aangeduid, en bovendien neemt de reikwijdte ervan enkel maar toe door een verdere verstedelijking en toenemende bebouwingsgraad. De schrapping van deze vrijstelling zou het systeem bovendien eenvoudiger maken voor particulieren: zij zullen voortaan altijd een vergunning moeten aanvragen, en de gemeente kan nagaan of het al dan niet wenselijk is om de boom te kappen. Er is dan ook een grotere autonomie per gemeente en per concrete boom, en gemeenten zullen zelden of in elk geval minder vaak een eigen lokale regelgeving uitvaardigen om vrijstellingen te ondervangen.

10.1.2.3 Aanpassen van vrijstellingen op de omgevingsvergunningsplicht

In tweede instantie kunnen de overige vrijstellingen op de vergunningsplicht aangepast, verduidelijkt en aan voorwaarden gekoppeld worden.

Omdat de **vrijstellingen voor kap door lokale besturen op het openbaar domein, en die voor leiding- en (spoor)wegbeheerders** er vandaag voor zorgen dat een belangrijk aandeel van de

[79] GwH nr. 148/2021 d.d. 21 oktober 2021.

gekapte bomen aan monitoring en opvolging ontsnapt, lijkt het nuttig deze vrijstelling te behouden maar te koppelen aan de **opmaak van een (bomen)beheerplan**. Dit komt tegemoet aan de verzuchtingen van gemeenten over een vaak gebrekkige communicatie met weg- en leidingbeheerders over het thema, en ligt in lijn met de natuurbeheerplannen waarin de kap van bomen binnen een bos kan worden opgenomen en op die manier vrijgesteld van een kapmachtiging. Bovendien stelt het artikel in het Vrijstellingsbesluit dat dit regelt, een beheersplan en -visie reeds gelijk: "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."[80]

Ook voor de kap van bomen op het openbaar domein is dit een nuttige voorwaarde omdat het de kwaliteit en onderbouwing van beslissingen over de kap van bomen zal verbeteren. De opmaak van een bomenbeheerplan zou daarmee niet noodzakelijk verplicht, maar wel gestimuleerd worden, wat ook het groenbeheer en -beleid van gemeenten in het algemeen ten goede komt. Bovendien leent een (bomen)beheerplan zich ertoe om er ook beslissingskaders voor vergunningsverlening in op te nemen.

De term **acuut gevaar** in het Vrijstellingsbesluit zorgt voor problemen. Om die te vermijden, moet een betere definitie worden opgenomen en verdere verduidelijking over de parameters op basis waarvan men kan beslissen of iets als acuut gevaar geldt. Hiervoor kan bijvoorbeeld de expertise van een erkende European tree technician (of gelijkaardig) gevraagd worden. Op de website van ANB worden vandaag wel al een aantal richtlijnen gegeven over hoe lokale besturen met dit begrip moeten omgaan[81], maar deze kunnen zeker nog breder bekend gemaakt worden.

Wat betreft de **vrijstelling voor bomen binnen een straal van 15 m rond een vergunde woning**, zijn er naast de afschaffing nog andere mogelijkheden. In dit onderzoek hoorden we ook stemmen opgaan voor een verkleining van de vrijgestelde straal tot 5 of 10 m. Beide scenario's zijn verdedigbaar, maar de afschaffing heeft onze voorkeur. Mocht de vrijgestelde straal ingeperkt worden, blijft het moeilijk te bepalen welke afstand dan wel zou moeten gehanteerd worden. Zoals we nu zien bij lokale verstrengingen op deze vrijstelling, hebben gemeenten hierover verschillende opvattingen. Bovendien is het aangeven van een afstand tot de woning niet altijd het meest relevant. Gedeeltelijk wordt die ingegeven door het risico op stabiliteitsproblemen van een nabije woning of op wortel ingroei, maar een algemene afstandsnorm gaat voorbij aan het groot verschil tussen diverse boomsoorten, in het bijzonder tussen verschillende grootteordes en types van wortelstelsel (diep en lokaal wortelend of oppervlakkig en breed wortelend). Daarnaast is het aangewezen de bepaling van een 'vergunde woning' nog concreter te stellen, of via een communicatie aan lokale overheden te verduidelijken dat enkel hoofdgebouwen hieronder vallen. Zo wordt vermeden dat ook bomen rond tuinhuizen en andere bijgebouwen – al dan niet terecht – zonder vergunning gekapt worden.

Verder dient voor alle vrijstellingen die behouden blijven, onderzocht of de **verplichting tot heraanplanting** kan worden opgenomen in de regelgeving. Nu is dit reeds het geval voor de

[80] Artikel 6.1, 3° van het Vrijstellingsbesluit d.d. 16 juli 2010.
[81] Zie https://natuurenbos.vlaanderen.be/voor-lokale-besturen/bomen-en-houtkanten-kappen/bomen-kappen-bij-acuut-gevaar

vrijgestelde kap van bomen op het openbaar domein door lokale besturen. Bij de vrijstellingen voor leiding- en wegbeheerders in de voorziene veiligheidsstroken, en bij acuut gevaar, is er vandaag in de meeste gevallen ook al een communicatie naar de gemeenten (bij acuut gevaar verplicht, in de andere gevallen vrijwillig). Mocht er in de regelgeving een verplichte heraanplanting worden ingeschreven, dan is die meteen ook vrij eenvoudig handhaafbaar. Voor de vrijstelling in een straal rond vergunde woningen is dat op dit moment moeilijker. Een mogelijke oplossing daarvoor is het opleggen van een algemene meldingsplicht, maar die is op basis van dit onderzoek minder wenselijk dan een afschaffing of een aanpassing van de vrijstelling (zie boven). Bovendien moet dan ook de mogelijkheid voorzien worden om voorwaarden te koppelen aan een melding; een mogelijkheid die vandaag door VCRO nog niet gegeven wordt.

Voor de volledigheid vermelden we nog de **vrijstelling in het kader van agroforestry**. Deze werd in dit onderzoek niet expliciet besproken, maar geen enkele van de bevraagden heeft deze als problematisch benoemd. We stellen hiervoor dan ook geen wijzigingen voor.

10.1.2.4 Behouden en uitbreiden van mogelijkheden tot lokale aanpassingen

Ook wanneer bovenstaande punten worden doorgevoerd, blijft het aangewezen om voor lokale besturen een **mogelijkheid tot lokale verstrenging op de regelgeving te voorzien**. Dit o.m. om een aanpassing van de vrijgestelde stamomtrek mogelijk te maken, of om ook regels op te leggen rond (verregaande) snoei. De beste manier daarvoor lijkt een aanpassing van artikel 2.3.1 van de VCRO, waarbij het kappen van bomen wordt toegevoegd aan de lijst van onderwerpen waarover stedenbouwkundige verordeningen kunnen worden opgemaakt, én de herinvoering van het opgeheven artikel 4.2.5, 1° van de VCRO, dat lokale besturen de mogelijkheid gaf om de vergunningsplicht aan te vullen via stedenbouwkundige verordening.

We stellen echter vast dat die aanbeveling ingaat tegen het huidige beleid. Op het moment van schrijven doorloopt, zoals eerder vermeld onder 2.4.2, het voorontwerp Verzameldecreet een goedkeuringsprocedure. Dit voorstel bevat onder andere de gehele opheffing van de mogelijkheid voor lokale besturen om verordeningen op te maken die bijkomende meldings- of vergunningsplichten bevatten. Bij de invoering van deze wetgeving zouden de mogelijkheden die gemeenten hebben om de vergunningsplicht te moduleren dus nog verder worden ingeperkt. Dit onderzoek suggereert dat deze wijziging de bescherming van bomen buiten bosverband ernstig dreigt te verzwakken. In eerste instantie bevelen we dan ook aan deze wijziging niet door te voeren, en aldus de **moduleringsmogelijkheden voor lokale besturen niet te schrappen maar daarentegen net te versterken**.

Om een verdere wildgroei aan lokale regelgeving te vermijden, kan het wel nuttig zijn de **huidige lokale regelgeving van verschillende gemeenten te evalueren, en als voorbeeld voor anderen ter beschikking te stellen**. Op die manier dienen gemeenten niet telkens alles heruit te vinden en kunnen ze zich beroepen op een tekst die reeds gemaakt is door een andere gemeente en daar in de praktijk is omgezet.

In elk geval, en ook los van eventuele herinvoering van de mogelijkheid tot opmaak van stedenbouwkundige verordeningen, is een **duidelijke communicatie nodig over wat gemeenten**

vandaag wel/niet mogen doen bij de invoering van lokale regelgeving (stedenbouwkundige verordeningen en gemeentelijke reglementen) en bij de aanpassing van eventuele bestaande instrumenten.

Ten slotte zou, zoals ook eerder vermeld, de **figuur van meldingen in de VCRO** herdacht kunnen worden. Door hierin de mogelijkheid te voorzien om voorwaarden te koppelen aan een melding voor stedenbouwkundige handelingen, kan dit als instrument wél waardevol en aantrekkelijk worden voor lokale besturen.

10.1.2.5 Vergunningsvoorwaarden en lasten

Vergunningsvoorwaarden zijn voor veel gemeenten een belangrijk instrument om bv. heraanplantingen op te leggen na het kappen van bomen. Sommigen voegen daaraan ook een waarborg toe, die pas terugbetaald wordt nadat de heraanplanting gerealiseerd en bewezen is. Dit systeem werkt in de praktijk goed maar is niet in de VCRO of het Omgevingsvergunningsdecreet verankerd. Een waarborg kan volgens de handleiding lasten en voorwaarden van het Departement Omgeving en op basis van artikel 4.2.20, §1 VCRO en artikel 75, §1 OVD slechts opgelegd worden indien er een last wordt opgelegd. Om dit op te lossen, kan aan deze artikels een lid toegevoegd worden dat de **financiële waarborg mogelijk maakt bij het opleggen van vergunningsvoorwaarden.**

10.1.2.6 Vereenvoudiging

De complexiteit van de regelgeving van toepassing op de kap van bomen was een voortdurend terugkerende verzuchting binnen dit onderzoek. Het mag duidelijk zijn dat **vereenvoudiging van de regels wenselijk** is. Op welke manier dat praktisch haalbaar en mogelijk is, zal verder onderzoek moeten uitwijzen.

10.1.2.7 Plantafstanden bij nieuwe aanplantingen

Gezien de bezorgdheden bij lokale overheden over de nieuwe afstandsregels voor bomen op het openbaar domein, lijkt een aanpassing van deze nieuwe wetgeving nog steeds nuttig om de aanplanting van straatbomen te bevorderen. Er zou dan uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat bomen die op het openbaar domein staan niet de afstand van 2 meter ten aanzien van de perceelsgrens moeten respecteren, en er dus geen kap of snoei kan worden opgelegd of toegestaan op vraag van naburen. Het **opnemen van een uitzondering voor bomen op openbaar domein** in de huidige regelgeving lijkt daarvoor de meest effectieve weg.

10.1.3 Ondersteuning van lokale overheden

10.1.3.1 Afwegingskaders bij vergunningverlening

Om te komen tot een meer evenwichtige vergunningverlening bij aanvragen voor boomkap, waarbij die enkel wordt toegestaan wanneer er een gegronde reden en/of effectieve nood is tot de kapping, is de **inzet van meer formeel vastgelegde afwegingskaders** cruciaal. Hoewel er hiertoe al relevante ondersteunende instrumenten en beslissingsbomen bestaan, werken vandaag nog maar heel weinig gemeenten met een vastgelegd afwegingskader om hun beslissingen op te stoelen. De promotie of zelfs de verplichting van zo een kader is aangewezen.

Naast een duidelijk afwegingskader of welke aanleidingen wel en niet in aanmerking komen voor het verlenen van vergunningen, is het opnemen van een **methodiek voor de waardebepaling van bomen** (zie 7.4.2) daarbij interessant - ook in relatie tot vergunningsvoorwaarden.

10.1.3.2 Handhaving

Handhaving op het kappen van bomen is een gemeentelijke bevoegdheid, maar dit onderzoek toont aan dat deze zeer vaak onvoldoende wordt ingevuld. Het is daarom aangewezen om **ook vanuit de Vlaamse overheid meer informatie en ondersteuning te voorzien rond het thema**. Zo kunnen lokale overheden herinnerd worden aan hun verplichting tot het aanstellen van een handhavingsambtenaar of het anderszins regelen ervan. Er kan daarbij overwogen worden om de **handhaving van bouwovertredingen los te maken van die van onvergunde kappingen** en andere inbreuken i.v.m. groen, omdat deze laatsten anders zelden prioriteit krijgen. Maar ook het **promoten van intergemeentelijke handhavingsambtenaren** lijkt een interessante piste. Die regeling wordt algemeen immers vrij positief beoordeeld door gemeenteambtenaren.

Om gemeenten te stimuleren meer tijd en middelen te investeren in de handhaving van onvergunde boomkap, kan het nuttig zijn om **de boetes die geïnd worden bij overtredingen (gedeeltelijk) te laten terugvloeien naar de gemeente**. Er werd overigens reeds een bepaling opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, die daarvoor als kapstok kan dienen: *"Omdat de steden en gemeenten steeds meer taken toegewezen krijgen voor de handhaving van decreten, zal de Vlaamse regering de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen laten terechtkomen."*[82].

Vandaag is dit ook al het geval voor door gemeenten geïnde dwangsommen, en is er regelgeving in de maak (Voorontwerp van decreet over de optimalisatie van de omgevingshandhaving[83]) om de kosten die gemaakt zijn voor de uitvoering van de bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen terug te laten vloeien naar de gemeenten. Rond het laten terugvloeien van de geldboetes is er echter nog niets geregeld.

Een specifieke uitdaging is het handhaven van onvergunde kappingen na stormen. Ambtenaren bevoegd voor groen en vergunningen geven aan dat de weken en maanden na grote stormen typisch zeer druk zijn voor hen, en dat er zowel veel kappingen worden aangevraagd via de

[82] Zie Vlaamse regering 2019-2024, regeerakkoord (vlaanderen.be)
[83] Zie Beslissingen van de Vlaamse Regering | Vlaanderen.be

uitzonderingsprocedure voor acuut gevaar als via de reguliere procedures, maar dat men ook merkt dat er in deze periode meer onvergund gekapt wordt. **Het uitwerken en verspreiden van een stappenplan dat gemeenten helpt om te gaan met deze vragen voor, tijdens en na stormen**, lijkt zinvol.

10.1.3.3 Kennisdeling

Gemeenteambtenaren moeten vanuit de Vlaamse overheid beter ondersteund worden om de juiste afwegingen te kunnen maken in het behandelen en beoordelen van vergunningen en voldoende sterk te staan om weigeringen te motiveren. Hiervoor kan er ingezet worden op:

- **Opleidingen** over het behandelen en beoordelen van vergunningsaanvragen voor de kap van bomen.
- De opmaak van **eenvoudige en overzichtelijke communicatiehulpmiddelen over de regelgeving die gemeenteambtenaren moeten toepassen**, i.h.b. over de relatie tot andere wetgevingen (Bosdecreet, Natuurdecreet, Code Goede Natuurpraktijk, Erfgoeddecreet) en over de nodige adviesverlening in verschillende situaties. Dit zou bijvoorbeeld kunnen uitgewerkt worden in flowcharts.
- Daarbij aansluitend: verder **promoten en bekendmaken van de bestaande beslissingsondersteunende documenten** opgesteld door het Agentschap Natuur en Bos.
- De uitwerking van een **toegankelijke handleiding over veiligheids- en vitaliteitskwesties bij bomen** en hoe hiermee om te gaan als groendienst. Dit kan ondersteund worden door experts of een organisatie als Bomen Beter Beheren.
- **Ondersteuning door boomexperts faciliteren** en (eventueel financieel) stimuleren. Bijvoorbeeld via de aanleg van een contactenlijst van boomverzorgers (al dan niet met labels European tree Worker (ETW) of European tree Technician (ETT)).

Voor burgers is er nood aan **een helder en bevattelijk overzicht over geldende regelgeving rond het kappen van bomen,** los van de informatie die hierover gemeente per gemeente wordt verspreid. Dat kan via een website en een folder die ter beschikking ligt in de verschillende gemeentehuizen voor wie digitaal minder vaardig is. Ook een betere integratie van de nodige informatie in het Omgevingsloket moet onderzocht worden.

Voor gemeenten die kampen met gelijkaardige vragen is **meer intergemeentelijke uitwisseling over hun bomen- en vergunningenbeleid aangewezen**. Die kan gestimuleerd en gefaciliteerd worden door het Vlaams en/of het provinciaal niveau. Een interessant voorbeeld hiervan zien we in de Antwerpse rand, waar een aantal gemeenten met gelijkaardige ruimtelijke kenmerken – veel bos en (monumentale) bomen, grote percelen, villawijken – binnen het strategisch project 'De groene zes' ondersteund wordt door de provincie Antwerpen en de Vlaamse overheid in een evaluatie en versterking van hun vergunningen- en bomenbeleid[84].

[84] Zie De groene zes - Provincie Antwerpen

10.1.4 Werking Omgevingsloket

In de focusgroepen kwam naar boven dat het gebruik van het Omgevingsloket een drempel is voor burgers die minder digitaal vaardig zijn. De meeste gemeenten bieden een dienst aan om hen daarbij te ondersteunen. Daarnaast gaven enkele gemeenteambtenaren aan het jammer te vinden dat het persoonlijk contact met de aanvrager verminderd is sinds de invoering van het Omgevingsloket. Een dergelijk persoonlijk contact geeft een beter beeld van de situatie en de aanleiding, en werkt in sommige gevallen afradend. De gemeenteambtenaren in kwestie belden weliswaar in sommige gevallen nog naar de aanvragers, maar naar hun gevoel zou het Omgevingsloket een persoonlijk gesprek beter kunnen faciliteren.

Aangezien uit de casestudies bleek dat het kappen van bomen vaak foutief als melding wordt ingegeven terwijl het vergunningsplichtig is, zou het Omgevingsloket een waarschuwing kunnen geven bij de stappen voor het indienen van een melding voor de kap van een boom. Een voorbeeld van een waarschuwing zou kunnen zijn: '*U staat op het punt een melding te doen over het kappen van een boom. Deze handeling is meestal vergunningsplichtig, tenzij de kapping onder één van deze vrijstellingen valt. Hebt u zich ervan verzekerd dat deze kapping niet vergunningsplichtig is?*'.

Verder zou het voor toekomstig onderzoek naar de tendensen van boomkap goed zijn als enkele gegevens rechtstreeks in de databank van het Omgevingsloket opgenomen worden. We denken dan aan het aantal bomen, of er al dan niet voorwaarden zijn opgenomen, en wat de aanleiding was. Dit zijn gegevens die nu nog in documenten in bijlages zijn opgenomen, waardoor ze niet beschikbaar zijn voor een globale kwantitatieve analyse.

Sommige gemeenten houden databanken bij over de niet-vergunningsplichtige kappingen van onder andere weg- en leidingbeheerders op hun grondgebied, of van hun eigen kappingen op het openbaar domein. Om een goed beeld te krijgen van het aandeel van deze kappingen in de veranderingen van het bomenareaal, is het aan te bevelen dat deze gegevens structureler en op Vlaams niveau worden bijgehouden. Het bijhouden in het Omgevingsloket is hiervoor een mogelijkheid, maar ook andere opties zijn mogelijk. Het Agentschap Wegen en Verkeer en de Vlaamse waterweg hebben een overeenkomst gesloten om op een uniforme manier hun groenbeheer te organiseren. Ze gebruiken daarbij het systeem 'I asset' om op gestandaardiseerde wijze het beheer in te plannen en op te volgen. Dit kan een eerste stap zijn richting zo een gestandaardiseerde en structurele monitoring, en als voorbeeld dienen voor andere instanties.

10.2 TOOLS EN AANBEVELINGEN VOOR LOKALE OVERHEDEN

Dit hoofdstuk lijst een aantal tools en instrumenten op waarover gemeenten vandaag al kunnen beschikken om de alleenstaande bomen op hun grondgebied te beschermen, zonder dat ze daarvoor aanpassingen aan de Vlaamse regelgeving of andere acties vanuit het Vlaams niveau moeten afwachten.

Uiteraard zal bij de implementatie hiervan steeds rekening gehouden moeten worden met het lokaal beleid en de specifieke context van een gemeente. Een belangrijke conclusie van dit rapport is dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten, zowel in het aantal aanvragen per km² (ook wanneer gecorrigeerd naar het aantal inwoners per km²) als in de vergunningsgraad. Ook de draagkracht van gemeenten en de beschikbare expertise op vlak van bomen en groen verschilt sterk. Elke gemeente zal dan ook haar eigen prioriteiten en randvoorwaarden hebben, waarop ze haar strategie moet baseren.

10.2.1 Gemeentelijke regelgeving en (vergunningen)beleid

Wanneer gemeenten een **lokale verstrenging** hanteren op de Vlaamse regelgeving rond het kappen van bomen, gebeurt dat vandaag op 2 manieren: **via stedenbouwkundige verordeningen (daterend van vóór september 2009) of via gemeentelijke reglementen**. Beiden zijn op dit moment niet ideaal maar ook niet onmogelijk. Nieuwe verordeningen kunnen niet meer opgemaakt worden maar wel nog in stand gehouden worden zolang er geen wijzigingen aan gebeuren. Gemeentelijke reglementen zijn juridisch minder sterk, maar kunnen in afwachting van een aanpassing van de Vlaamse regelgeving aangewend worden.

Er bestaan al zeer interessante en nuttige **afwegingskaders en beslissingsondersteunende instrumenten om de beoordeling van vergunningen te stroomlijnen**. Het inzetten ervan biedt bovendien duidelijk criteria en grond waarop men vergunningsaanvragen kan weigeren en daarmee de vergunningsgraad in de gemeente kan drukken. Het gaat (o.a.) om:

- informatiepagina van het Agentschap Natuur en Bos voor gemeenteambtenaren die vergunningsaanvragen behandelen[85];
- dossier 'beslisbomen' van de Vereniging voor Openbaar Groen, dat ambtenaren voorbeelden en ondersteuning biedt bij de opmaak van afwegingskaders[86];
- de 'bomenvisietool' van de Vereniging voor Openbaar Groen i.s.m. Centrum Duurzaam Groen en de provincie Limburg, een instrument dat steden en gemeenten ondersteunt bij het uitschrijven van een bomenvisietekst[87];
- beknopte infofiches of 'kompasnaalden' van het Agentschap Natuur en Bos'[88].

[85] Zie Voor lokale besturen | Dienstensite Natuur & Bos (vlaanderen.be)
[86] Zie Dossier Beslisbomen | VVOG
[87] Zie Bomenvisietool | VVOG
[88] Zie Kompasnaalden | Agentschap voor Natuur en Bos Kompasnaalden | Agentschap voor Natuur en Bos anb_kompasnaald_kappen_hoge_bomen_lr.pdf (natuurenbos.be), o.a. anb_kompasnaald_kappen_hoge_bomen_lr.pdf (natuurenbos.be), kompasnaald_kleine_vegetatiewijzigingen.pdf (natuurenbos.be) en anb_kompasnaald_natuurinspectie.pdf (natuurenbos.be)

Ook de **Boomwaardecalculator van de Vereniging voor Openbaar Groen** is een nuttige tool binnen vergunningverlening en voor het bepalen van lasten en voorwaarden (compensatie). De monetaire waarde van bomen die via dit instrument berekend wordt, is hoger dan de lasten die gemeenten nu soms opleggen maar zal meer ontradend werken voor kappingen, bijdragen aan het sensibiliseren van burgers, en vooral beter de effectieve kosten representeren[89].

Het **opleggen van een financiële compensatie of van milderende maatregelen al dan niet met waarborg** blijkt een nuttig instrument, zowel om de impact op het bomenbestand te beperken (o.a. via verplichte heraanplantingen) als om burgers te sensibiliseren en kappingen te ontraden. Het is dan wel belangrijk dat er correct gecommuniceerd wordt over de gehanteerde waardebepaling van bomen, zodat burgers ook begrijpen wat de reële kost is voor het vellen van een boom. Bovendien wordt er voor heraanplantingen nu bijna altijd gekeken naar het aantal bomen (1 nieuwe boom voor 1 gekapte), maar in principe kan hier ook **gerekend worden in volumes of biomassa** (waarbij 1 grote boom leidt tot de aanplant van meerdere jonge of kleinere boompjes). In de stad Antwerpen heeft de groendienst het model van 'wijkers en blijvers' geïntegreerd in haar groenbeheer. Dat wil zeggen dat bij de aanplant van hooggroen meestal een groter aantal boompjes op jonge leeftijd wordt aangeplant, waarvan er op termijn slechts één of enkele uitgroeien tot volwassen bomen. Maar doorheen het proces blijft er op die manier wel een groter en meer constant groenvolume aanwezig. Ten slotte wordt er vandaag vaak gewerkt met vergunningsvoorwaarden, maar juridisch is het correcter dit te **koppelen aan lasten**.

Dit rapport toont aan dat de hoeveelheid vergunningsaanvragen in bepaalde bestemmingen en typologieën uitzonderlijk hoog ligt. Met name in woonparkgebieden worden zeer veel kapvergunningen aangevraagd op de huiskavels. Voor deze gebieden kan het ook interessant zijn om **herbestemming of een verkavelingsstop** te overwegen, en op die manier het probleem bij de wortel aan te pakken.

10.2.2 Handhaving en opvolging van vergunningsvoorwaarden

Een goede handhaving en opvolging van vergunningsvoorwaarden vraagt veel tijd en middelen, maar dit is een belangrijke investering. Een gebrek daaraan kan namelijk het bomenbeleid in de gemeente en de inspanningen voor meer groen sterk ondermijnen.

Ambtenaren dienen hiervoor over voldoende tijd en ruimte te beschikken om alle verleende vergunningen te controleren op hun uitvoering of op de naleving van de opgestelde voorwaarden. Tevens dient er voldoende personeel aanwezig te zijn om de handhaving te verzekeren van bomen die gekapt worden zonder enige vergunning.

De handhaving moet ook gelijkelijk gebeuren naar alle burgers toe. Er kan geen onderscheid gemaakt worden tussen handhaving naar aanleiding van een klacht en reguliere handhaving. Handhaving die slechts gebeurt op basis van een klacht van een buur of iemand die conflicterende belangen heeft, ondergraaft de ratio legis (bedoeling) van de regelgeving. Idealiter wordt er dus ook proactief gehandhaafd. Luchtfoto's en dergelijke kunnen zo een proactieve benadering

[89] Zie BoomwaardeCalculator | VVOG

ondersteunen. Op dit moment is ook de Groenkaart een interessant instrument om illegale kappingen vast te stellen, op voorwaarde dat de continuïteit van aanmaken en publiceren van nieuwe edities van de Groenkaart gegarandeerd is (zie ook 8.1). Bovendien worden er vandaag de dag volop systemen ontwikkeld die de automatische detectie van bomen op luchtfoto's mogelijk maken (zie ook hoofdstuk 8).

10.2.3 Monitoring en databeheer

Om als lokaal bestuur een beleid rond bomen op te stellen, zijn twee zaken belangrijk om te weten: wat hebben we, en hoe verandert dit doorheen de tijd? Om de vraag 'wat hebben we' te beantwoorden, kan het belang van een bomenplan niet genoeg benadrukt worden. Zoals besproken in hoofdstuk 8 is een UTCA hiervoor een geschikte basis als eerste inventarisatie. In de toekomst zal de kaart Gedetailleerd Groen mogelijks een alternatief zijn voor de UTCA als basis. Ook het project Kruinafname heeft hiervoor potentieel. De uitkomst van de UTCA moet nog gecontroleerd worden (bijvoorbeeld of het aantal bomen klopt), en uitgebreid worden met de soort en de (geschatte) leeftijd. Ook heel wat andere parameters kunnen interessant zijn, zoals de takvrije stamlengte. Deze inventarisatie of nulmeting is vervolgens een geschikte basis om een visie voor de toekomst op te stellen. Waar is het bijvoorbeeld prioritair om extra bomen te planten? Dit bomenplan kan in de eerste plaats opgesteld worden voor het openbaar domein, maar kan ook een ondersteunende functie hebben voor het privédomein.

Als het bomenplan goed bijgehouden wordt, geeft dit de veranderingen van het bomenareaal weer voor minstens het openbaar domein. Veranderingen voor het privédomein kunnen opgevolgd worden via de Groenkaart, als deze beschikbaar komt. Daarnaast hebben ook de UTCA, de kaart Gedetailleerd Groen en het project Kruinafname potentieel om trends te bestuderen. Zoals besproken in hoofdstuk 8 is de limiterende factor voor het opvolgen van trends in het bomenareaal hier de periodiciteit waarmee de gegevens beschikbaar worden waarop deze systemen zijn gebaseerd.

10.2.4 Aanplantingen

De nieuwe regelgeving rond plantafstanden voor bomen op het openbaar domein zorgt voor veel ongerustheid bij gemeenten over bestaande of nieuwe aanplantingen op minder dan 2 meter van perceelsgrenzen (zie ook 2.4.1). De recente wetswijziging zorgt er inderdaad voor dat bomen die op minder dan 2 meter van de perceelsgrens staan, op vraag van naburen grondige gesnoeid kunnen worden (takken en wortels) of zelfs gerooid. Maar we wijzen erop dat dit enkel geldt voor bomen die geplant zijn na 1 september 2021, en enkel na tussenkomst van een rechterlijke uitspraak. Het Grondwettelijk Hof heeft bovendien gewezen op het feit dat bomen vaak essentieel zijn in functie van openbaar domein. Wanneer een omwonende aldus het vellen van een te dichte boom op openbaar domein zou eisen zal hiermee moeten worden rekening gehouden in een uitspraak.

In bepaalde gevallen kan bovenstaande regeling interageren met **het plantrecht bij gemeentewegen**. Dit is het recht dat eigenaars van gronden die aan een voormalige buurtweg grenzen, hebben om bomen te planten op de wegberm. Belangrijk is dat, **wanneer er een plantrecht gevestigd is, men niet kan terugvallen op de algemene** afstandsregel uit artikel 3.133 van het nieuw Burgerlijk Wetboek. Het plantrecht houdt immers net in dat iemand het recht heeft om bomen te

hebben op een grond die aan iemand anders toebehoort. De (erfdienstbaarheid van) plantrecht zorgt er dus voor dat een boom of plant op een kortere afstand geplaatst kan worden dan normaal door de wet voorzien wordt. Voor meer info hierover, zie ook 2.4.1.

10.3 AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK

Het finale effect van de kappingen op de omgeving en het landschapsbeeld is uiteraard verbonden met het aantal bomen die gekapt worden. Het is daarom relevant om te weten of er een verschil is in het gemiddeld aantal bomen per vergunningsaanvraag tussen verschillende types vergunningsaanvragen. Ook een vergelijking van het gemiddeld aantal bomen per typologie van de vergunningsaanvraag (zie 9.2.1) is nodig om een volledig beeld te krijgen van het thema. Met de tijd en de gegevens die binnen dit onderzoek beschikbaar waren is het niet mogelijk om hier uitspraken over te doen. De methodieken voor automatische monitoring van het bomenareaal op basis van luchtbeelden die besproken werden in hoofdstuk 8 hebben potentieel om deze onderzoeksvraag te helpen beantwoorden.

Voor een volledig beeld van de thematiek is bovendien meer onderzoek nodig naar de kappingen die vrijgesteld zijn van vergunningsplicht, zoals kappingen door leiding- en wegbeheerders, en kappingen op openbaar domein. Een laatste deel van de puzzel dat nodig is om het totaalplaatje te zien, zijn de illegale kappingen. In beide gevallen is het aantal bomen en de verdwenen kroonbedekking een belangrijk aspect. Op die manier kan een beeld verkregen worden van het aandeel van niet-vergunningsplichtige kappingen en illegale kappingen in de veranderingen van het bomenareaal. Op dit moment is de Groenkaart de methodiek die gebruik kan maken van de meest recente gegevens, die het verste staat en die gebiedsdekkend toegepast kan worden. Het zou op het moment van schrijven ook een mogelijkheid zijn om deze onderzoeksvraag te beantwoorden voor de periode tussen de twee opnames van het Digitale Hoogtemodel Vlaanderen, op basis van de kaart Gedetailleerd groen of de UTCA. Daarvoor zou dan wel voor beide opnames van het DHMV een kaart Gedetailleerd Groen opgesteld moeten worden of de UTCA toegepast moeten worden. Ook het project Kruinafname heeft hier potentieel. Op die manier wordt ook het potentieel van deze technieken voor het blootleggen van trends onderzocht. Als de resultaten goed zijn, is het hopen dat er snel een nieuwe opname gemaakt wordt van het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen. Maar ook een inschatting uit het verleden over de verhouding tussen het aantal vergunde en het aantal niet-vergunningsplichtige en illegale kappingen is al zeer interessant, want op dit moment is deze verhouding volledig onbekend.

Naast het gebruik van de technieken voor automatische monitoring van het bomenareaal om de bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, is het verdere onderzoek naar deze technieken op zichzelf zeer interessant. Het zou goed zijn om een beter beeld te krijgen op hun potentieel, hun beperkingen, en de mogelijkheid om ze gebiedsdekkend toe te passen.

Bomenbeheerplannen zijn een belangrijk instrument om als lokaal bestuur een visie en beleid rond bomen uit te bouwen. Een goed beheer van bomen met visie gaat hand in hand met het behoud van bomen. Een aantal steden en gemeenten staan al zeer ver met bomenbeheerplannen, andere zijn hier nog niet mee begonnen. Bovendien zijn er veel verschillende systemen op de markt, en heeft elke gemeente zijn eigen manier van werken. Onderzoek naar de best practices van bomenbeheerplannen zou zeer nuttig zijn. Daarbij moet ook onderzocht worden hoe bomenbeheerplannen toegankelijk gemaakt kunnen worden voor gemeenten met minder middelen. Ten slotte kan ook onderzocht worden hoe bomenbeheerplannen van lokale overheden het beheer van bomen op het privaat domein kan ondersteunen.

Om een beleid op te stellen om de kap van bomen te verminderen, is het belangrijk om te weten waarom bomen gekapt worden. Het zou goed zijn als hier nog meer onderzoek naar gedaan wordt. Dit kan zowel door bevragingen van aanvragers (sociologisch onderzoek) als door dieper te duiken in de aanleidingen beschreven in de dossiers, en meer dossiers door te nemen dan binnen het tijdsbestek van dit onderzoek mogelijk was. Ook onderzoek dat de opgelegde voorwaarden onderzoekt door dieper te duiken in de dossiers kan een meerwaarde zijn.

Een andere interessante insteek voor onderzoek is waarom vergunningen stopgezet worden. De redenen van een stopzetting kunnen uiteenlopend zijn. Mogelijks heeft de aanvrager zelf besloten dat de kap geen goed idee is. Een andere mogelijkheid is dat een aspect van de vergunningsprocedure de aanvrager heeft doen afzien van de kapping, zoals een verplichting tot heraanplant, of een financiële prikkel. Ook een gesprek met een omgevingsambtenaar kan aanvragers overtuigen om een vergunning stop te zetten, werd aangehaald in de focusgroepen. Het aandeel van al deze en andere redenen in het aantal stopgezette vergunningen is zeer interessant om het beleid op af te stemmen.

De analyse van het aandeel van de vergunningen die op openbaar domein liggen, zou moeten gebeuren door een instantie die beschikt over de eigenaarsgegevens. Een andere mogelijkheid is dat er een duidelijke kaart gepubliceerd wordt waarin het onderscheid tussen openbaar domein en privédomein weergegeven wordt.

11 REFERENTIES

11.0 JURIDISCHE BRONNEN

Wetgeving:
Bosdecreet d.d. 13 juni 1990
Artikel 3

Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid

Nieuw Burgerlijk Wetboek
Artikel 3.133

Onroerend erfgoeddecreet d.d. 12 juli 2013

Onroerend erfgoedbesluit d.d. 16 mei 2014
Artikel 2, 24°
Artikel 4.1.1
Artikel 6.1.1
Artikel 6.1.3
Artikel 6.1.4
Artikelen 6.2.4
Artikel 6.2.5
Artikel 6.2.6
Artikel 8.1.4
Artikel 8.1.6

Vlaams Codex Ruimtelijke Ordening "VCRO" d.d. 15 mei 2009
Artikel 4.2.1
Artikel 4.2.5

Vrijstellingsbesluit d.d. 16 juli 2010
Artikel 6.1
Artikel 1.1, 7°

Rechtsleer
Omzendbrief LNW/98/01 "code goede natuurpraktijk"

Rechtspraak
GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021.
RvS (13e k.) 27 april 2019, nr. 234.545.
RvS (7e k.) 19 november 2020, nr. 248.968.

Raad Vergunningsbetwistingen (1e k.) nr. A/2013/0161, 23 april 2013

Raad Vergunningsbetwistingen (2e k.) nr. A/1617/0980, 27 juni 2017
Raad Vergunningsbetwistingen, nr. S/1920/0088, 24 september 2019, TMR 2020, afl. 1, 108, noot.
Raad Vergunningsbetwistingen (3e k.) nr. A-2021-0320, 26 november 2020, TMR 2021, alf. 2, 179, noot.

11.1 HOOFDSTUK 1

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Bosinventaris*. Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://www.natuurenbos.be/beleid-wetgeving/natuurbeheer/bosinventaris

European Commission (2021). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. New EU Forest Strategy for 2030.* Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572

European Commission (2022). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Nature Restoration. Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Proposal %20for %20a %20Regulation %20on %20nature %20restoration.pdf

Stevens, M., Demolder, H., Jacobs, S., Michels, H., Schneiders, A., Simoens, I., Spanhove, T., Van Gossum, P., Van Reeth, W., Peymen, J. (red.) (2014). *Natuurrapport 2014: Toestand en trend van ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen (*Nr. INBO.M. 2014.1988666). Instituut voor Natuur- en bosonderzoek. Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://www.vlaanderen.be/inbo/publicaties/natuurrapport-2014

Verachtert, M. (2021, 3 maart 2021). *10 inzichten van emeritus professor Groenbeheer, Natuurbeheer en Ecologie Martin Hermy.* Green Cities Europe. Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://be.thegreencities.eu/geef-bomen-in-onze-steden-toekomstkansen/

Vlaamse Landmaatschappij (2022). Houtkantenplan. *Het netwerk van houtkanten versterken voor een klimaatbestendig en biodivers platteland.* Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/52236

Vlaamse Landmaatschappij (2022). Houtkantenplan. *Het netwerk van houtkanten versterken voor een klimaatbestendig en biodivers platteland.* Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/52236

Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme Zuhal Demir (2020). *Bosuitbreidingsplan.* Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://www.bosteller.be/assets/pdf/Meer %20bos %20voor %20Vlaanderen.pdf

Vlaamse overheid (2022). *Vlaams klimaatadaptatieplan. Vlaanderen wapenen tegen de klimaatverandering.* (Nr. D/2022/3241/266). Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-10/Vlaams %20Klimaatadaptatieplan %202030_0.pdf

Vlaamse overheid (2022). *Een lokaal energie- en klimaatpact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse steden en gemeenten.* Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/andere/lokaal_energie_klimaatpact_20210604.pdf

Vlaamse Regering (2019). *Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024*. Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024

11.2 HOOFDSTUK 2

Agentschap Onroerend Erfgoed (z.d.). *Een beheersplan opstellen*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.onroerenderfgoed.be/een-beheersplan-opstellen

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Beslissingsdiagram*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.natuurenbos.be/node/3111

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Bomen kappen bij acuut gevaar*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://natuurenbos.vlaanderen.be/voor-lokale-besturen/bomen-en-houtkanten-kappen/bomen-kappen-bij-acuut-gevaar

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Bomen kappen buiten het bos*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://natuurenbos.vlaanderen.be/bomen-en-bossen/bomen-kappen-buiten-het-bos

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Ingrepen in de natuur*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://natuurenbos.vlaanderen.be/natuur-wijzigen/ingrepen-de-natuur

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Kompasnaald. Kappen van bomen.* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/anb_kompasnaald_wat_is_een_bos_lr5.pdf

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Vrijstellingen omgevingsvergunningsplicht kappen bomen buiten bos*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.natuurenbos.be/vrijstellingen-stedenbouwkundige-vergunningsplicht-kappen-bomen-buiten-bos

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Wat is een bos?*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://natuurenbos.vlaanderen.be/bomen-en-bossen/wat-een-bos

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Wetgeving rond bomen kappen*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://natuurenbos.vlaanderen.be/bomen-en-bossen/wetgeving-rond-bomen-kappen

BOS+ (z.d.). *Agroforestry en carbon farming.* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://bosplus.be/aanbod/agroforestry-en-carbon-farming/

Departement Omgeving (z.d.). *Handleiding lasten en voorwaarden bij een omgevingsvergunning*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://omgeving.vlaanderen.be/nl/decreten-en-uitvoeringsbesluiten/wetwijzer/lasten-en-voorwaarden-bij-een-omgevingsvergunning

Grietens, E. (2021, 29 januari). *Hakhoutbeheer mag geen excuus zijn voor kaalkap*. Bond Beter Leefmilieu. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.bondbeterleefmilieu.be/artikel/hakhoutbeheer-mag-geen-excuus-zijn-voor-kaalkap.

Wolters Kluwer (z.d.). *Maak kennis met de juridische databank, Jura*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van Wetgeving, rechtsleer, rechtspraak en modellen voor juristen (kluwer.be)

Vlaamse Overheid (z.d.). *Kapmachtiging.* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.vlaanderen.be/kapmachtiging

Vlaamse Overheid (z.d.). *Omgevingsvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen of vegetaties.* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.vlaanderen.be/omgevingsvergunning-voor-het-wijzigen-van-kleine-landschapselementen-of-vegetaties

Vlaamse Regering (2022). *Ontwerp handhavingsprogramma.* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63511D961EA6B745D23CC14F

Vlaamse Regering (2022). *Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg.* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63A4779FDBF1CAE8110228E4

Vlaamse Regering (2022). *Voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://omgeving.vlaanderen.be/nl/voorontwerp-verzameldecreet

11.3HOOFDSTUK 3

Stabel (z.d.). *Bevolking per gemeente op 1 januari (1992-2022).* Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium. Geraadpleegd op 21 september 2022, van https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/structuur-van-de-bevolking#figures

Vlaams planbureau voor omgeving (VPO) (2021). *Verstedelijkt, randstedelijk en landelijk Vlaanderen, indeling op basis van statistische sectoren - toestand 2019.* Geraadpleegd op 17 januari 2022 van https://www.geopunt.be/catalogus/datasetfolder/d70bd2cc-c06d-4816-aa5a-4f38bf29025c

Yan, J. (2020). *Garmon Final report,* Belspo, 61 p.

11.4 HOOFDSTUK 4

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Spelregels*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://natuurenbos.vlaanderen.be/natuur-wijzigen/beschermde-gebieden-ven-en-ivon/spelregels#toc-verscherpte-natuurtoets-ven

11.5 HOOFDSTUK 5

/

11.6 HOOFDSTUK 6

/

11.7 HOOFDSTUK 7

Aertsen, J., De Nocker, L., Lauwers H., Norga K., Simoens I., Meiresonne L., Turkelboom F., Broekx S. (2012). *Daarom groen! Waarom u wint bij groen in uw stad of gemeente*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://emis.vito.be/sites/emis.vito.be/files/articles/1125/2013/LITERATUURSTUDIE_GROEN_LOONT_v99_finale_%20versie.pdf

Bond Beter Leefmilieu (z.d.). *De bouwcode als klimaattool*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.bondbeterleefmilieu.be/projecten/de-bouwcode-als-klimaattool

Den Heijer, C. & Coppens, T. (2021). Land Value Capture. Een instrument voor het afromen van publieke meerwaarde? *Ruimte: vakblad van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, 52 (2021) , p. 36-39*. https://repository.uantwerpen.be/docstore/d:iruaintra:6930

Departement Omgeving (2019). Groene dorpen en steden bouw je met gezond bomenverstand. Het levenswerk van grote, oude bomen. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ecosysteemunits-groene-dorpen-en-steden-bouwt-u-met-gezond-bomenverstand

De Vroey, L. Vandevoorde, V., Wambecq, W. (2021). *Bossen en boomstructuren in het (sub)urbane gebied* (Nr. Onderzoek-2614681). Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://archief-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/702585.

Ecovator (z.d.). *Algemene info Map a Tree*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://ecovator.be/map-a-tree/algemene-info-map-a-tree/

Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht.

Gents Milieufront (2021). *Gezocht: ruimte in Gent voor toekomstbomen (oproep 2022).* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.gentsmilieufront.be/actueel/groen/1027-gezocht-ruimte-in-gent-om-nieuwe-grote-toekomstbomen-aan-te-planten/

Joye, T., De Bosscher, L. (2008). *Technisch vademecum bomen. Harmonisch park- en groenbeheer* (Nr. D/2008/3241/048). Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/technisch_vademecum_bomen.pdf

Nationaal Groenfonds (z.d.). Over Groenfonds. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.nationaalgroenfonds.nl/over-groenfonds

Natuurinvest (z.d.) *Natuurinvest*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.natuurinvest.be/

Schenk, J. (2017). *Duurzame bomen in stedelijk milieu. Rendement en kostprijs*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.ecopedia.be/artikel/duurzame-bomen-stedelijk-milieu-rendement-en-kostprijs

Smets J., Wanner S., De Blust G., Turkelboom F. (2020). *Gobelin rapport N° 3: Groenblauwe netwerken in Vlaanderen - Leren uit praktijkvoorbeelden: BIJLAGE 1: Review van 15 GBN cases*. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2020 (5). Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://omgeving.vlaanderen.be/nl/onderzoek-cijfers-en-geoloketten/thematisch-onderzoek/groenblauwe-netwerken-in-vlaanderen

Vereniging voor openbaar groen (z.d.). *Boomwaardecalculator, versie 5*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.vvog.info/boomwaardecalculator

Vlaamse Milieumaatschappij (z.d.). *Richtlijnen bemalingen ter bescherming van het milieu.* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.vmm.be/water/grondwater/bemaling/richtlijnen-bemalingen-ter-bescherming-van-het-milieu

Tuinrangers (z.d.). *Over Tuinrangers*. Geraadpleegd op 14 januari 2013, van https://www.tuinrangers.be/over-tuinrangers

Vlaamse Milieumaatschappij (z.d.). *Stap 1: Beperk het netto volume (duurtijd, peil, retour...)* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.vmm.be/water/grondwater/bemaling/stap-1-beperk-het-netto-debiet#section-3

Wolthuis, M., Stobbelaar, D., Koppen, C. (2007). *Mensen over bomen* (Nr. 234). Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://edepot.wur.nl/36256

11.8 HOOFDSTUK 8

Agentschap voor Natuur en Bos (2022), *Groenkaart Vlaanderen 2021*, geraadpleegd op 15 december 2022 van https://www.geopunt.be/catalogus/datasetfolder/fb97859e-e1f1-4167-8dd4-52705512b541

Bertels, L., Van der Linden, S., Petermans, T., Van de Kerchove, R. (2022) Proof of Concept Kruinafname: hoge temporele resolutie opvolging van kruinbedekking versie 1.2, VITO & DV-EODaS, 41 p.

Peters, H. (2022) Miljoenen puntjes brengen complete bomenbestanden in *kaart,* Boomzorg.nl, geraadpleegd op 16 november 2022 van https://www.boomzorg.nl/article/40677/miljoenen-puntjes-brengen-complete-bomenbestanden-in-kaart

Roobroeck, B., Vanhegen, K. (2022) *Urban tree canopy cover assessment (UTCA) automated tree crown detection & assessment,* Urban Forestry Lab, geraadpleegd op 17 oktober 2022 van https://storymaps.arcgis.com/stories/9361c9118ebc4e28b5861bb5c48bedf0

Thuwis, G. (2022) *Artificiële intelligentie ziet elke boom die verdwijnt in Vlaanderen, ook in uw tuin,* De Standaard, 22/12/2022, geraadpleegd op 14 januari 2023 van https://www.standaard.be/cnt/dmf20221222_92601391

Van der Linden, S., Petermans, T., Van Valckenborgh, J., Van Camp, N. (2022) *Proof of concept: Gedetailleerd groen - versie 0.4*, Informatie Vlaanderen, 13 p.

Van Riel, D. (2022) persoonlijke communicatie

Verachtert, A. (2018) *Dataset Gedetailleerd Groen - Haalbaarheidsstudie voor 5 testgebieden.* Departebment OmgevingDepartement Omgeving, 17 slides, geraadpleegd op 30 augustus 2022 van https://www.vlaanderen.be/digitaal-vlaanderen/onze-oplossingen/earth-observation-data-science-eodas/remote-sensing-projecten-bij-digitaal-vlaanderen/gedetailleerd-groen-ahv-dhmvii

11.9 HOOFDSTUK 9

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Bomen, dreven en houtkanten kappen*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://natuurenbos.vlaanderen.be/voor-lokale-besturen/bomen-en-houtkanten-kappen/bomen-dreven-en-houtkanten-kappen

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Een vergunning verlenen*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://natuurenbos.vlaanderen.be/voor-lokale-besturen/een-vergunning-verlenen

11.10 HOOFDSTUK 10

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Kompasnaald. Kappen hoogstammige bomen*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/anb_kompasnaald_kappen_hoge_bomen_lr.pdf

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Kompasnaald. Natuurinspectie*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/anb_kompasnaald_natuurinspectie.pdf

Agentschap voor Natuur en Bos (z.d.). *Kompasnaald. Vegetatie wijzigen*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/kompasnaald_kleine_vegetatiewijzigingen.pdf

Provincie Antwerpen (z.d.). *De groene zes.* Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/drem/dienst-gebiedsgericht-beleid/de-groene-zes.html

Vereniging voor Openbaar Groen (z.d.). *Bomenvisietool*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://vvog.info/bomenvisietool

Vereniging voor Openbaar Groen (z.d.). *Boomwaardecalculator, versie 5*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://www.vvog.info/boomwaardecalculator

Vereniging voor Openbaar Groen (z.d.). *Dossier beslisbomen*. Geraadpleegd op 14 januari 2023, van https://vvog.info/dossier-beslisbomen

Vlaamse Regering (2019). *Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024*. Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024

12 BIJLAGEN

12.1 UITGEBREIDE RESULTATEN ANALYSE VERGUNNINGEN

12.1.1 Het aantal vergunningsaanvragen per gemeente

gemeente	aantal vergunningenregister	aantal Omgevingsloket	totaal vergunnings-aanvragen	oppervlakte (km²)	totaal aantal/km²
Mortsel	2553	319	2872	7,79	368,68
Kapellen	3974	1291	5265	37,24	141,38
Brasschaat	4330	1120	5450	38,58	141,26
Beersel	1116	317	1433	30,39	47,15
Aartselaar	429	38	467	11,03	42,34
Sint-Martens-Latem	401	204	605	14,43	41,93
Schilde	19	1383	1402	36,1	38,84
Brugge	4103	1004	5107	140,88	36,25
Keerbergen	469	174	643	18,52	34,72
Gent	3767	1575	5342	157,71	33,87
Linkebeek	86	35	121	4,19	28,88
Boom	127	75	202	7,2	28,06
Essen	1016	309	1325	47,59	27,84
Affligem	429	31	460	17,93	25,66
Kraainem	29	105	134	5,84	22,95
Aalst	767	909	1676	78,64	21,31
Ham	583	110	693	32,79	21,13
Wijnegem	100	65	165	7,87	20,97
Rumst	268	153	421	20,14	20,9
Kortrijk	1124	516	1640	80,7	20,32
Turnhout	851	268	1119	56,69	19,74
Wuustwezel	1537	218	1755	89,41	19,63
Kalmthout	836	300	1136	59,39	19,13
Koksijde	483	454	937	50,01	18,74
Tremelo	292	104	396	21,89	18,09
Boortmeerbeek	272	65	337	18,76	17,96
Sint-Niklaas	1135	307	1442	84,2	17,13
Wezembeek-Oppem	16	101	117	6,86	17,06
Zoersel	107	502	609	38,69	15,74
Hemiksem	36	49	85	5,45	15,6
Genk	920	440	1360	87,57	15,53
Beringen	987	224	1211	78,57	15,41
Wemmel	71	64	135	8,77	15,39
Evergem	922	229	1151	75,35	15,28

Wevelgem	443	151	594	39,14	15,18
Heusden-Zolder	561	198	759	53,39	14,22
Herenthout	281	42	323	23,6	13,69
Lokeren	549	377	926	68,22	13,57
De Pinte	154	83	237	17,79	13,32
Mechelen	643	220	863	65,81	13,11
Destelbergen	226	124	350	26,71	13,1
Tervuren	293	133	426	33,6	12,68
Peer	967	136	1103	87,24	12,64
Antwerpen	1704	861	2565	204,37	12,55
Sint-Genesius-Rode	13	266	279	22,74	12,27
Wommelgem	112	44	156	12,99	12,01
Kruibeke	266	134	400	33,58	11,91
Ternat	175	118	293	24,71	11,86
Beerse	331	109	440	37,35	11,78
Edegem	66	36	102	8,71	11,71
Temse	243	222	465	40,11	11,59
Borsbeek	18	27	45	3,9	11,54
Lubbeek	344	178	522	45,27	11,53
Laakdal	338	136	474	42,45	11,17
Diest	513	135	648	58,71	11,04
Merelbeke	266	137	403	37	10,89
Waasmunster	149	202	351	32,22	10,89
Deerlijk	132	51	183	16,97	10,78
Moerbeke	321	81	402	37,95	10,59
Melle	99	62	161	15,34	10,5
Leuven	364	225	589	57,5	10,24
Haacht	246	66	312	30,76	10,14
Wellen	227	43	270	26,8	10,07
Hasselt	598	430	1028	102,69	10,01
Zandhoven	237	164	401	40,09	10
Heist-op-den-Berg	663	193	856	86,67	9,88
Kuurne	50	48	98	10,12	9,68
Lochristi	393	195	588	60,67	9,69
Zele	231	81	312	33,3	9,37
Zwijndrecht	115	72	187	20,09	9,31
Ieper	1003	213	1216	131,48	9,25
Zonhoven	224	141	365	39,69	9,2
As	157	46	203	22,13	9,17
Bierbeek	316	41	357	38,99	9,16
Oostkamp	569	156	725	80,11	9,05
Begijnendijk	78	79	157	17,67	8,89
Rotselaar	217	114	331	37,22	8,89

Brecht	586	226	812	91,47	8,88
Hoeilaart	99	80	179	20,55	8,71
Eeklo	166	95	261	30,43	8,58
Alken	184	58	242	28,23	8,57
Ninove	439	186	625	73,11	8,55
Kortenberg	220	73	293	34,71	8,44
Wachtebeke	219	72	291	34,62	8,41
Lede	169	79	248	29,88	8,3
Meerhout	206	91	297	36,55	8,13
Hamont-Achel	126	229	355	43,73	8,12
Haaltert	167	80	247	30,52	8,09
Opwijk	108	52	160	19,92	8,03
Nijlen	236	78	314	39,21	8,01
Damme	538	169	707	90,38	7,82
Aalter	643	289	932	119,86	7,78
Hulshout	72	63	135	17,39	7,76
Zaventem	122	90	212	27,73	7,65
Niel	8	32	40	5,24	7,63
Brakel	332	100	432	56,96	7,58
Bonheiden	125	95	220	29,2	7,53
Herzele	247	113	360	47,91	7,51
Ingelmunster	81	40	121	16,43	7,36
Vorselaar	161	42	203	27,63	7,35
Torhout	243	88	331	45,32	7,3
Grimbergen	178	104	282	38,67	7,29
Halle	200	128	328	44,98	7,29
Dilbeek	217	85	302	41,49	7,28
Laarne	158	79	237	32,59	7,27
Lille	290	138	428	59,63	7,18
Mol	539	283	822	114,52	7,18
Lennik	157	64	221	31,13	7,1
Tielt	340	141	481	68,85	6,99
Boechout	67	76	143	20,71	6,9
Ranst	168	131	299	43,67	6,85
Vosselaar	23	58	81	11,84	6,84
Zulte	121	99	220	32,75	6,72
Kaprijke	154	71	225	33,64	6,69
Merchtem	193	54	247	36,91	6,69
Leopoldsburg	87	64	151	22,59	6,68
Olen	74	80	154	23,12	6,66
Anzegem	199	80	279	42,35	6,59
Geel	482	237	719	110,18	6,53
Maasmechelen	253	248	501	76,86	6,52
Schelle	14	36	50	7,73	6,47

Wervik	210	72	282	43,78	6,44
Herentals	166	142	308	47,96	6,42
Herent	123	86	209	32,74	6,38
Zelzate	36	51	87	13,85	6,28
Gavere	125	72	197	31,59	6,24
Steenokkerzeel	95	52	147	23,62	6,22
Bocholt	289	78	367	59,28	6,19
Kasterlee	258	184	442	72,27	6,12
Maldegem	424	161	585	95,64	6,12
Vilvoorde	64	67	131	21,58	6,07
Hoeselt	125	57	182	30,1	6,05
Berlaar	105	42	147	24,51	6
Lummen	188	133	321	53,7	5,98
Geraardsbergen	316	159	475	80,06	5,93
Sint-Laureins	320	118	438	74,54	5,88
Stekene	147	118	265	45,25	5,86
Halen	166	46	212	36,61	5,79
Bilzen	293	146	439	75,97	5,78
Erpe-Mere	71	128	199	34,41	5,78
Boutersem	134	45	179	31,13	5,75
Waregem	143	113	256	44,49	5,75
Dentergem	117	32	149	26,1	5,71
Scherpenheuvel-Zichem	199	92	291	51,15	5,69
Oudenaarde	258	133	391	68,92	5,67
Kortessem	136	55	191	33,99	5,62
Sint-Truiden	429	171	600	107,12	5,6
Herselt	165	127	292	52,38	5,57
Maaseik	345	85	430	77,18	5,57
Zottegem	203	117	320	57,46	5,57
Deinze	489	222	711	128,06	5,55
Kontich	57	75	132	23,82	5,54
Zemst	160	78	238	43,18	5,51
Oud-Heverlee	99	71	170	31,17	5,45
Balen	247	149	396	73	5,42
Sint-Gillis-Waas	216	84	300	55,49	5,41
Westerlo	170	130	300	55,46	5,41
Denderleeuw	12	62	74	13,87	5,34
Willebroek	91	55	146	27,44	5,32
Duffel	75	45	120	22,6	5,31
Londerzeel	138	55	193	36,53	5,28
Herne	153	81	234	44,67	5,24
Linter	161	32	193	36,87	5,23
Drogenbos	3	10	13	2,5	5,2

Roosdaal	81	33	114	21,92	5,2
Maarkedal	172	67	239	46,16	5,18
Zoutleeuw	182	60	242	46,84	5,17
Zwevegem	231	97	328	63,6	5,16
Dendermonde	179	110	289	56,61	5,11
Lievegem	277	130	407	80,79	5,04
Aarschot	207	110	317	63,03	5,03
Lint	10	18	28	5,63	4,97
Beveren	502	254	756	152,7	4,95
Assenede	305	121	426	87,5	4,87
Diepenbeek	96	105	201	41,4	4,86
Schoten	43	100	143	29,51	4,85
Meise	81	88	169	35,07	4,82
Zwalm	88	75	163	33,89	4,81
Stabroek	47	56	103	21,51	4,79
Oudsbergen	455	92	547	116,36	4,7
Jabbeke	167	85	252	53,87	4,68
Pepingen	113	53	166	35,92	4,62
Kluisbergen	85	55	140	30,63	4,57
Wielsbeke	42	58	100	21,93	4,56
Berlare	124	49	173	38,23	4,53
Liedekerke	15	31	46	10,17	4,52
Herk-de-Stad	135	58	193	43,01	4,49
Machelen	13	38	51	11,5	4,43
Putte	88	68	156	35,16	4,44
Retie	156	58	214	48,65	4,4
Wetteren	74	89	163	37,01	4,4
Bree	218	67	285	64,99	4,39
Galmaarden	94	61	155	35,29	4,39
Tienen	148	171	319	72,76	4,38
Ichtegem	123	77	200	45,79	4,37
Oostrozebeke	35	38	73	16,72	4,37
Zedelgem	155	108	263	60,66	4,34
Sint-Lievens-Houtem	59	57	116	27,06	4,29
Lebbeke	41	76	117	27,32	4,28
Dilsen-Stokkem	151	127	278	65,88	4,22
Hove	2	23	25	6,02	4,15
Kapelle-op-den-Bos	44	20	64	15,42	4,15
Lendelede	32	23	55	13,27	4,14
Avelgem	63	28	91	22,13	4,11
Zutendaal	56	76	132	32,12	4,11
Geetbets	111	34	145	35,53	4,08
Dessel	69	43	112	27,49	4,07

Meulebeke	63	57	120	29,5	4,07
Hechtel-Eksel	212	99	311	76,68	4,06
De Panne	75	28	103	26,6	3,87
Hamme	77	79	156	40,55	3,85
Izegem	17	81	98	25,62	3,83
Borgloon	146	44	190	51,32	3,7
Riemst	139	75	214	58,06	3,69
Moorslede	97	32	129	35,46	3,64
Buggenhout	41	50	91	25,63	3,55
Grobbendonk	9	90	99	28,37	3,49
Kruisem	137	113	250	71,59	3,49
Gooik	53	87	140	40,21	3,48
Houthalen-Helchteren	165	102	267	78,24	3,41
Lierde	44	43	87	26,32	3,31
Kampenhout	45	65	110	33,65	3,27
Lier	75	88	163	49,86	3,27
Rijkevorsel	92	61	153	46,84	3,27
Huldenberg	66	63	129	39,95	3,23
Harelbeke	33	61	94	29,4	3,2
Holsbeek	67	57	124	38,78	3,2
Nazareth	55	58	113	35,43	3,19
Tongeren	189	89	278	87,84	3,16
Asse	48	110	158	50,22	3,15
Veurne	223	80	303	97,23	3,12
De Haan	75	67	142	46,04	3,08
Wichelen	38	33	71	23,21	3,06
Bornem	82	58	140	46,2	3,03
Ronse	53	52	105	34,7	3,03
Arendonk	83	77	160	55	2,91
Ruiselede	47	41	88	30,62	2,87
Wortegem-Petegem	85	36	121	42,48	2,85
Alveringem	183	46	229	80,7	2,84
Menen	28	62	90	33,15	2,71
Hoogstraten	168	114	282	105,41	2,68
Bertem	53	25	78	29,99	2,6
Sint-Katelijne-Waver	31	63	94	36,15	2,6
Voeren	107	24	131	50,61	2,59
Hoegaarden	54	34	88	34,14	2,58
Sint-Pieters-Leeuw	23	81	104	40,67	2,56
Pelt	28	184	212	83,77	2,53
Beernem	64	115	179	72,41	2,47

Kortemark	67	70	137	55,42	2,47
Puurs-Sint-Amands	0	120	120	49,31	2,43
Gistel	47	55	102	42,8	2,38
Ravels	164	60	224	95,17	2,35
		26	26	11,25	2,31
Baarle-Hertog	13	4	17	7,42	2,29
Tielt-Winge	40	62	102	44,52	2,29
Zonnebeke	99	57	156	68,08	2,29
Bekkevoort	44	39	83	37,28	2,23
Lichtervelde	32	26	58	26,15	2,22
Staden	63	40	103	46,84	2,2
Zuienkerke	58	48	106	48,91	2,17
Oudenburg	45	32	77	35,62	2,16
Poperinge	171	85	256	120,38	2,13
Oud-Turnhout	35	46	81	39,17	2,07
Vleteren	50	30	80	38,58	2,07
Knokke-Heist	10	116	126	61,42	2,05
Roeselare	21	103	124	60,41	2,05
Oosterzele	49	40	89	43,57	2,04
Kortenaken	62	37	99	49,44	2
Ardooie	2	67	69	34,93	1,98
Overijse	8	81	89	45	1,98
Pittem	43	25	68	34,67	1,96
Malle	35	64	99	51,88	1,91
Lanaken	16	93	109	58,95	1,85
Ledegem	23	22	45	24,82	1,81
Nieuwpoort	23	36	59	33,16	1,78
Gingelom	60	40	100	56,35	1,77
Nieuwerkerken	19	20	39	22,51	1,73
Lommel	50	124	174	102,26	1,7
Landen	52	35	87	53,31	1,63
Oostende	18	48	66	40,91	1,61
Kinrooi	48	39	87	54,8	1,59
Heuvelland	100	50	150	94,79	1,58
Bredene	4	18	22	14,17	1,55
Koekelare	19	41	60	39,45	1,52
Hooglede	22	32	54	38,1	1,42
Langemark-Poelkapelle	20	55	75	53,05	1,41
Blankenberge	13	13	26	18,92	1,37
Heers	38	34	72	53,06	1,36
Bever	10	16	26	19,24	1,35
Lo-Reninge	51	33	84	63,39	1,33
Diksmuide	26	152	178	150,77	1,18

Tessenderlo	6	52	58	51,62	1,12
Glabbeek	5	21	26	26,98	0,96
Wingene	7	58	65	68,55	0,95
Spiere-Helkijn	6	4	10	10,81	0,93
Mesen		3	3	3,6	0,83
Houthulst	7	38	45	56,03	0,8
Merksplas	11	23	34	44,62	0,76
Middelkerke	4	44	48	78,8	0,61

12.1.2 Het aantal vergunningsaanvragen voor alle gewestplanbestemmingen

Tabel 12.1: Het aantal vergunningsaanvragen voor alle gewestplanbestemmingen, geordend volgens aantal vergunningen/km²

bestemming	aantal	oppervlakte bestemming (km²)	aantal vergunningen /km²
gebied voor service-residentie	59	0,52	113,46
woonpark	12572	114,54	109,76
woongebied met recreatief karakter	4	0,05	80,00
zone voor opslagplaatsen (bouwmaterialen zuidelijk gelegen ambachtelijke bedrijf)	2	0,03	66,67
woonaansnijdingsgebied	2	0,04	50,00
zone met cultuurhistorische waarde	14	0,30	46,67
gemengde woon- en industriegebieden	49	1,12	43,75
woongebieden met cultureel, historische en/of esthetische waarde	1527	36,33	42,03
pleisterplaats voor nomaden of woonwagenbewoners	11	0,28	39,29
koppelingsgebied K1/type 1	34	0,89	38,20
woongebieden	47879	1323,63	36,17
gebied voor wachtbekken met ondergeschikte waterrecreatieve functie	1	0,03	33,33
gebied met hoofdkwartierfunctie	2	0,07	28,57
recreatieve parkgebieden	32	1,17	27,35
gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven	11	0,41	26,83
woongebieden met landelijk karakter	12570	494,78	25,41
gebied voor gemeenschapsvoorzieningen, openbare nutsvoorzieningen en natuurontwikkeling	2	0,08	25,00
natuureducatieve infrastructuur	6	0,25	24,00
gebieden voor verblijfrecreatie	1405	59,48	23,62
restgebiedjes	11	0,52	21,15
parkgebieden	4928	236,12	20,87
woongebieden met landelijk karakter en cultureel, historische en/of esthetische waarde	34	1,65	20,61
gebieden voor dagrecreatie	1385	70,11	19,75
gebied voor handelbeursactiviteiten en grootschalige culturele activiteiten	16	0,81	19,75
woonuitbreidingsgebieden	5550	283,16	19,60
gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut	2988	169,36	17,64
kantoor en dienstenzone	9	0,55	16,36
bijzondere natuurgebieden (waterzuivering, afvoerleidingen en leidingstraten)	29	1,81	16,02
abdijgebied	4	0,25	16,00
bufferzones	1223	77,65	15,75
ambachtelijke bedrijven en kmo's	1345	91,23	14,74

gebied voor uitbreiding van bestaande nijverheid	4	0,29	13,79
groengebieden	628	45,68	13,75
milieubelastende industrieën	120	9,27	12,94
zone voor openbaar nut met nabestemming bosgebied	2	0,16	12,50
kleinhandelszone	3	0,25	12,00
dienstverleningsgebieden	56	4,80	11,67
lokaal bedrijventerrein met openbaar karakter	28	2,40	11,67
parkgebieden met semi-agrarische functie	29	2,53	11,46
koppelingsgebied K 2/type 2	10	0,90	11,11
oeverstrook met bijzondere bestemming (Antwerpse kaaien)	6	0,54	11,11
gebied voor stedelijke ontwikkeling	59	5,39	10,95
landelijke gebieden	63	5,95	10,59
industriegebied met nabestemming natuurgebied (bestaande bedrijven ; geen uitbreiding mogelijk)	2	0,19	10,53
regionale gemengde zone voor diensten en handel	3	0,29	10,34
agrarisch gebied met landschappelijke (of 'bijzondere') waarde (vallei- of brongebieden)	175	17,21	10,17
woonreservegebieden	4	0,40	10,00
bufferzone met geluidswerende gebouwen bij de economische poort internationale luchthaven Zaventem	1	0,10	10,00
recreatiegebieden	402	40,47	9,93
milieubelastende industrieÃ«n	855	89,66	9,54
industriegebied met nabestemming woongebied	2	0,21	9,52
milieubelastende industrie0n	72	8,86	8,13
recreatiepark	2	0,25	8,00
publieke bedrijvenzones	4	0,51	7,84
vliegveld van Deurne	12	1,56	7,69
gebieden voor dag- Ã©n verblijf- recreatie	9	1,17	7,69
regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter	83	11,29	7,35
gebied voor duurzame stedelijke ontwikkeling	7	0,98	7,14
gebieden voor jeugdcamping	7	1,05	6,67
researchpark	3	0,47	6,38
gebied voor watergebonden bedrijven	11	1,81	6,08
natuurgebieden	6056	1019,03	5,94
groengebied met vissershutten	7	1,24	5,65
zone voor kleinhandel en kleine en middelgrote ondernemingen	2	0,36	5,56
gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven	167	30,52	5,47
uitbreidingsgbied voor stedelijke functies	6	1,11	5,41
wetenschapspark	1	0,19	5,26
bestaande autosnelwegen	98	19,40	5,05
agrarische gebieden	22100	4459,29	4,96
serregebieden	13	2,63	4,94
gebied voor luchthavengerelateerde kantoren en diensten	12	2,47	4,86
industriegebieden	1280	277,93	4,61

bosgebieden	1827	406,35	4,50
landschappelijk waardevolle agrarische gebieden	15237	3408,25	4,47
valleigebieden (of 'agrarische gebieden met landschappelijke waarde')	278	63,07	4,41
bestaande waterwegen	511	117,77	4,34
agrarische gebieden met ecologisch belang	448	106,95	4,19
golfterrein	34	8,51	4,00
reservegebied voor bufferzone	39	10,98	3,55
gebieden voor toeristische recreatieparken (TRP)	8	2,33	3,43
universiteitspark	1	0,30	3,33
luchthaven gebonden bedrijventerrein	2	0,62	3,23
stortgebied met nabestemming natuurontwikkeling (niet-giftige baggerspecie)	1	0,33	3,03
archeologische site	3	1,05	2,86
gebieden voor de vestiging van kerninstallaties	27	9,67	2,79
natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten	484	177,90	2,72
parkgebied voor verzorgings- instellingen	1	0,57	1,75
militaire gebieden	228	146,18	1,56
bouwvrij agrarisch gebied	52	33,78	1,54
natuurgebied met erfdienstbaarheid (t.a.v. transport- en pijpleidingen)	2	1,32	1,52
bijzonder groengebied (cfr paardefokkerij)	1	0,67	1,49
uitbreiding van ontginningsgebied met nabestemming natuurontwikkeling en landbouw	1	0,77	1,30
bijzondere industriegebieden (afvalverwerking)	2	1,58	1,27
gebied voor recreatiepark	8	7,62	1,05
transportzone	3	3,36	0,89
bestaande luchtvaartterreinen	3	4,00	0,75
bosgebieden met ecologisch belang	17	30,98	0,55
ontginningsgebied met nabestemming natuurontwikkeling	1	2,22	0,45
gebieden voor wachtbekken	1	2,20	0,45
industriegebied met bijzondere bestemming (testen van autovoertuigen)	0	3,24	0,00
zone voor Koninklijk Domein	0	1,65	0,00
zone voor natuurontwikkeling	0	1,37	0,00
natuurgebied met bijzondere voorschriften voor de kleinijverheid	0	1,00	0,00
reservegebied voor sliblagunering	0	0,49	0,00
groengebieden met semi-residentiele functie	0	0,48	0,00
zone voor jachthavenontwikkeling	0	0,44	0,00
projectgebied ter uitvoering van de maatregelen tegen grondlawaai bij de economische poort internationale luchthaven Zaventem	0	0,35	0,00
bijzonder reservatiegebied (cfr Teleport)	0	0,31	0,00
zone voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen met nabestemming natuurgebied	0	0,28	0,00

teleport (hoogwaardig kantorenpark met geavanceerde telecommunicatievoorzieningen)	0	0,27	0,00
ontginningsgebied met nabestemming recreatie en natuur	0	0,20	0,00
recreatiegebied met nabestemming natuur	0	0,20	0,00
vliegveld / recreatie-gebied (gp Turnhout)	0	0,19	0,00
gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen in combinatie met natuurontwikkeling	0	0,17	0,00
natuurgebied met tijdelijke nevenfunctie waterwinning	0	0,13	0,00
bufferzone met geluidswerende aarden wallen bij de economische poort internationale luchthaven Zaventem	0	0,12	0,00
gebied voor kernontwikkeling	0	0,12	0,00
stortgebieden voor gepollueerde gronden (met zware metalen vervuilde grond)	0	0,10	0,00
kleintuingebied	0	0,09	0,00
industriegebied voor milieubelastende industrie met nabestemming groengebied (breekwerf- en betoncentrale)	0	0,08	0,00
industrie-stortgebied (niet-giftige industriÃ«le afval)	0	0,08	0,00
gebied voor kleine niet-hinderlijke bedrijven en kantoren	0	0,07	0,00
gebied voor openbare nutsvoorziening, bedrijventerrein en groenzone	0	0,07	0,00
bedrijfsgebied met stedelijk karakter (kantoren, toonzalen, en in ondergeschikte orde woongelegenheid)	0	0,06	0,00
gemengd gemeenschapsvoorzienings- en dienstverleningsgebied (+ inrichtingen ivm haven en scheepvaart)	0	0,06	0,00
landbouwgebied met culturele, historische en/of esthetische waarde	0	0,06	0,00
gebied voor uitbreiding en sanering van bestaande nijverheid	0	0,05	0,00
zone voor handelsvestigingen	0	0,05	0,00
business-park (vergader- en congresactiviteiten + overnachting, restaurant)	0	0,04	0,00
gebied voor natuureducatieve infrastructuur	0	0,04	0,00
gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen met nabestemming natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat (enkel instandhouding of gezondmaking bestaand gebouwencomplex)	0	0,02	0,00
museumcentrum (in natuurgebied)	0	0,02	0,00
tijdelijk gebied voor gemeenschapsvoorzieningen (autokeuring)	0	0,01	0,00

12.1.3 Het aantal vergunningen per jaar

Tabel 12.2: het aantal vergunningen per jaar en per vergunningensysteem

jaar	vergunningenregister	Omgevingsloket
1990	730	0
1991	519	0
1992	674	0
1993	706	0
1994	761	0
1995	711	0
1996	891	0
1997	1008	0
1998	863	0
1999	1042	0
2000	1282	0
2001	1566	0
2002	2152	0
2003	2361	0
2004	2785	0
2005	3201	0
2006	3625	0
2007	4396	0
2008	4039	0
2009	4401	0
2010	4462	0
2011	4553	0
2012	5144	0
2013	4811	0
2014	5198	0
2015	4972	0
2016	4523	0
2017	4355	201
2018	1066	7103
2019	5	8678
2020	36	9558
2021	22	9465
2022	0	1249

12.1.4 het percentage van de beslissingen per gemeente

Tabel 12.3: Het percentage van de beslissingen per gemeente

Gemeente	aantal totaal	percentage vergund	percentage geweigerd	percentage onbekend
Anzegem	199	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Ardooie	2	100,00 %	0,00 %	0,00 %

Asse	48	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Beernem	64	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Blankenberge	13	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Denderleeuw	12	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Drogenbos	3	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Gistel	47	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Glabbeek	5	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Gooik	53	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Grobbendonk	9	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Hoegaarden	54	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Hooglede	22	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Houthulst	7	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Hove	2	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Kampenhout	45	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Knokke-Heist	10	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Kortemark	67	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Lanaken	16	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Landen	52	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Langemark-Poelkapelle	20	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Ledegem	23	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Lendelede	32	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Lichtervelde	32	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Liedekerke	15	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Lierde	44	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Lo-Reninge	51	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Machelen	13	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Menen	28	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Merchtem	193	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Meulebeke	63	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Middelkerke	4	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Nazareth	55	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Niel	8	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Nieuwerkerken	19	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Overijse	8	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Pittem	43	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Sint-Lievens-Houtem	59	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Sint-Pieters-Leeuw	23	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Spiere-Helkijn	6	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Wichelen	38	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Zaventem	122	100,00 %	0,00 %	0,00 %
Deinze	489	99,80 %	0,20 %	0,00 %
Sint-Laureins	320	99,69 %	0,31 %	0,00 %
Alveringem	183	99,45 %	0,55 %	0,00 %
Haaltert	167	99,40 %	0,60 %	0,00 %
Houthalen-Helchteren	165	99,39 %	0,61 %	0,00 %

Lokeren	549	99,27 %	0,73 %	0,00 %
Herent	123	99,19 %	0,81 %	0,00 %
Affligem	429	99,07 %	0,93 %	0,00 %
Tervuren	293	98,98 %	1,02 %	0,00 %
Beersel	1116	98,92 %	1,08 %	0,00 %
Meise	81	98,77 %	1,23 %	0,00 %
Geraardsbergen	316	98,73 %	1,27 %	0,00 %
Begijnendijk	78	98,72 %	1,28 %	0,00 %
Kaprijke	154	98,70 %	1,30 %	0,00 %
Waregem	143	98,60 %	0,70 %	0,70 %
Wemmel	71	98,59 %	1,41 %	0,00 %
Holsbeek	67	98,51 %	0,00 %	1,49 %
Vilvoorde	64	98,44 %	1,56 %	0,00 %
Boom	127	98,43 %	1,57 %	0,00 %
Bierbeek	316	98,42 %	1,58 %	0,00 %
Beveren	502	98,41 %	1,39 %	0,20 %
Ichtegem	123	98,37 %	1,63 %	0,00 %
Dentergem	117	98,29 %	1,71 %	0,00 %
Ternat	175	98,29 %	1,71 %	0,00 %
Zwevegem	231	98,27 %	1,73 %	0,00 %
Tielt	340	98,24 %	1,76 %	0,00 %
Lede	169	98,22 %	1,78 %	0,00 %
Herenthout	281	98,22 %	1,78 %	0,00 %
Retie	156	98,08 %	1,92 %	0,00 %
Heuvelland	100	98,00 %	2,00 %	0,00 %
Vleteren	50	98,00 %	2,00 %	0,00 %
Tienen	148	97,97 %	2,03 %	0,00 %
Lochristi	393	97,96 %	2,04 %	0,00 %
Oosterzele	49	97,96 %	0,00 %	2,04 %
Essen	1016	97,93 %	1,97 %	0,10 %
Ieper	1003	97,91 %	2,09 %	0,00 %
Turnhout	851	97,88 %	2,12 %	0,00 %
Galmaarden	94	97,87 %	2,13 %	0,00 %
Ruiselede	47	97,87 %	2,13 %	0,00 %
Zele	231	97,84 %	2,16 %	0,00 %
Moerbeke	321	97,82 %	2,18 %	0,00 %
Oudenburg	45	97,78 %	2,22 %	0,00 %
Sint-Martens-Latem	401	97,76 %	2,24 %	0,00 %
Kapelle-op-den-Bos	44	97,73 %	2,27 %	0,00 %
Brasschaat	4330	97,67 %	2,33 %	0,00 %
Poperinge	171	97,66 %	2,34 %	0,00 %
Wortegem-Petegem	85	97,65 %	2,35 %	0,00 %
Wervik	210	97,62 %	2,38 %	0,00 %
Wielsbeke	42	97,62 %	2,38 %	0,00 %
Hoeselt	125	97,60 %	2,40 %	0,00 %
Buggenhout	41	97,56 %	2,44 %	0,00 %

Lebbeke	41	97,56 %	2,44 %	0,00 %
Ingelmunster	81	97,53 %	1,23 %	1,23 %
Heers	38	97,37 %	2,63 %	0,00 %
Kruibeke	266	97,37 %	1,50 %	1,13 %
Duffel	75	97,33 %	2,67 %	0,00 %
Wommelgem	112	97,32 %	0,89 %	1,79 %
Koksijde	483	97,31 %	2,69 %	0,00 %
Geetbets	111	97,30 %	2,70 %	0,00 %
Stekene	147	97,28 %	2,72 %	0,00 %
Zoutleeuw	182	97,25 %	2,75 %	0,00 %
Mechelen	643	97,20 %	2,80 %	0,00 %
Oostrozebeke	35	97,14 %	2,86 %	0,00 %
Temse	243	97,12 %	2,88 %	0,00 %
Kortessem	136	97,06 %	2,94 %	0,00 %
Zandhoven	237	97,05 %	2,53 %	0,42 %
Ninove	439	97,04 %	2,96 %	0,00 %
Boechout	67	97,01 %	2,99 %	0,00 %
Boutersem	134	97,01 %	2,24 %	0,75 %
Evergem	922	96,96 %	2,93 %	0,11 %
Vorselaar	161	96,89 %	3,11 %	0,00 %
Veurne	223	96,86 %	3,14 %	0,00 %
Steenokkerzeel	95	96,84 %	3,16 %	0,00 %
Avelgem	63	96,83 %	3,17 %	0,00 %
Wachtebeke	219	96,80 %	3,20 %	0,00 %
Keerbergen	469	96,80 %	2,99 %	0,21 %
Berlare	124	96,77 %	2,42 %	0,81 %
Sint-Katelijne-Waver	31	96,77 %	3,23 %	0,00 %
Zedelgem	155	96,77 %	3,23 %	0,00 %
De Pinte	154	96,75 %	3,25 %	0,00 %
Haacht	246	96,75 %	3,25 %	0,00 %
Assenede	305	96,72 %	3,28 %	0,00 %
Waasmunster	149	96,64 %	3,36 %	0,00 %
Grimbergen	178	96,63 %	3,37 %	0,00 %
Meerhout	206	96,60 %	3,40 %	0,00 %
Zwalm	88	96,59 %	3,41 %	0,00 %
Kraainem	29	96,55 %	3,45 %	0,00 %
Zuienkerke	58	96,55 %	3,45 %	0,00 %
Lubbeek	344	96,51 %	3,49 %	0,00 %
Halle	200	96,50 %	3,50 %	0,00 %
Kluisbergen	85	96,47 %	1,18 %	2,35 %
Pepingen	113	96,46 %	2,65 %	0,88 %
Pelt	28	96,43 %	0,00 %	3,57 %
Riemst	139	96,40 %	3,60 %	0,00 %
Kruisem	137	96,35 %	3,65 %	0,00 %
Herk-de-Stad	135	96,30 %	2,96 %	0,74 %
Bertem	53	96,23 %	3,77 %	0,00 %

Deerlijk	132	96,21 %	3,03 %	0,76 %
Laarne	158	96,20 %	3,80 %	0,00 %
Hamme	77	96,10 %	3,90 %	0,00 %
Wellen	227	96,04 %	3,96 %	0,00 %
Hamont-Achel	126	96,03 %	3,97 %	0,00 %
Lievegem	277	96,03 %	3,97 %	0,00 %
Lier	75	96,00 %	4,00 %	0,00 %
Puurs - Sint-Amands	124	95,97 %	3,23 %	0,81 %
Oud-Heverlee	99	95,96 %	4,04 %	0,00 %
Zonnebeke	99	95,96 %	4,04 %	0,00 %
Herzele	247	95,95 %	4,05 %	0,00 %
Bilzen	293	95,90 %	4,10 %	0,00 %
Borgloon	146	95,89 %	4,11 %	0,00 %
Westerlo	170	95,88 %	4,12 %	0,00 %
Moorslede	97	95,88 %	4,12 %	0,00 %
Hoogstraten	168	95,83 %	4,17 %	0,00 %
Ranst	168	95,83 %	4,17 %	0,00 %
Wuustwezel	1537	95,77 %	4,10 %	0,13 %
Brugge	4103	95,76 %	4,24 %	0,00 %
Stabroek	47	95,74 %	2,13 %	2,13 %
Linter	161	95,65 %	4,35 %	0,00 %
Nieuwpoort	23	95,65 %	4,35 %	0,00 %
Vosselaar	23	95,65 %	4,35 %	0,00 %
Zemst	160	95,63 %	3,75 %	0,63 %
Zottegem	203	95,57 %	4,43 %	0,00 %
Lille	290	95,52 %	4,14 %	0,34 %
Sint-Niklaas	1135	95,51 %	4,49 %	0,00 %
Scherpenheuvel-Zichem	199	95,48 %	4,02 %	0,50 %
Torhout	243	95,47 %	4,53 %	0,00 %
Huldenberg	66	95,45 %	4,55 %	0,00 %
Herne	153	95,42 %	4,58 %	0,00 %
Opwijk	108	95,37 %	4,63 %	0,00 %
Sint-Gillis-Waas	216	95,37 %	4,63 %	0,00 %
Kapellen	3974	95,37 %	4,50 %	0,13 %
Linkebeek	86	95,35 %	4,65 %	0,00 %
Maarkedal	172	95,35 %	4,65 %	0,00 %
Voeren	107	95,33 %	3,74 %	0,93 %
Diest	513	95,32 %	4,68 %	0,00 %
Mortsel	2553	95,30 %	4,43 %	0,27 %
Staden	63	95,24 %	1,59 %	3,17 %
Tongeren	189	95,24 %	4,23 %	0,53 %
Arendonk	83	95,18 %	4,82 %	0,00 %
Brakel	332	95,18 %	4,82 %	0,00 %
Aalter	643	95,18 %	4,20 %	0,62 %
Herselt	165	95,15 %	4,24 %	0,61 %

Bornem	82	95,12 %	3,66 %	1,22 %
Alken	184	95,11 %	4,35 %	0,54 %
Gingelom	60	95,00 %	5,00 %	0,00 %
Tielt-Winge	40	95,00 %	5,00 %	0,00 %
Oudenaarde	258	94,96 %	5,04 %	0,00 %
Melle	99	94,95 %	4,04 %	1,01 %
Dilbeek	217	94,93 %	5,07 %	0,00 %
Rotselaar	217	94,93 %	5,07 %	0,00 %
Lennik	157	94,90 %	5,10 %	0,00 %
Zwijndrecht	115	94,78 %	5,22 %	0,00 %
Kontich	57	94,74 %	5,26 %	0,00 %
Merelbeke	266	94,74 %	4,51 %	0,75 %
Aarschot	207	94,69 %	5,31 %	0,00 %
Eeklo	166	94,58 %	5,42 %	0,00 %
Kortenberg	220	94,55 %	5,45 %	0,00 %
Oostende	18	94,44 %	5,56 %	0,00 %
Zelzate	36	94,44 %	5,56 %	0,00 %
Rumst	268	94,40 %	5,22 %	0,37 %
Gavere	125	94,40 %	5,60 %	0,00 %
Geel	482	94,40 %	5,60 %	0,00 %
Kalmthout	836	94,38 %	5,38 %	0,24 %
Erpe-Mere	71	94,37 %	5,63 %	0,00 %
Ronse	53	94,34 %	5,66 %	0,00 %
Putte	88	94,32 %	2,27 %	3,41 %
Destelbergen	226	94,25 %	5,31 %	0,44 %
Damme	538	94,24 %	5,76 %	0,00 %
Gent	3767	94,21 %	5,68 %	0,11 %
Izegem	17	94,12 %	5,88 %	0,00 %
Dilsen-Stokkem	151	94,04 %	5,96 %	0,00 %
Hoeilaart	99	93,94 %	6,06 %	0,00 %
Oostkamp	569	93,85 %	5,80 %	0,35 %
Ham	583	93,83 %	6,17 %	0,00 %
Wezembeek-Oppem	16	93,75 %	6,25 %	0,00 %
Brecht	586	93,69 %	6,31 %	0,00 %
Wevelgem	443	93,68 %	6,32 %	0,00 %
As	157	93,63 %	6,37 %	0,00 %
Antwerpen	1704	93,54 %	6,46 %	0,00 %
Londerzeel	138	93,48 %	6,52 %	0,00 %
Rijkevorsel	92	93,48 %	6,52 %	0,00 %
De Haan	75	93,33 %	6,67 %	0,00 %
De Panne	75	93,33 %	6,67 %	0,00 %
Aalst	767	93,22 %	6,65 %	0,13 %
Hulshout	72	93,06 %	6,94 %	0,00 %
Schoten	43	93,02 %	2,33 %	4,65 %
Kortrijk	1124	92,97 %	6,67 %	0,36 %
Mol	539	92,95 %	5,57 %	1,48 %

Laakdal	338	92,90 %	6,80 %	0,30 %
Jabbeke	167	92,81 %	7,19 %	0,00 %
Dessel	69	92,75 %	7,25 %	0,00 %
Maaseik	345	92,75 %	7,25 %	0,00 %
Diepenbeek	96	92,71 %	7,29 %	0,00 %
Roosdaal	81	92,59 %	7,41 %	0,00 %
Zulte	121	92,56 %	7,44 %	0,00 %
Oudsbergen	455	92,53 %	7,25 %	0,22 %
Maasmechelen	253	92,49 %	7,51 %	0,00 %
Heist-op-den-Berg	663	92,31 %	7,39 %	0,30 %
Leuven	364	92,31 %	5,77 %	1,92 %
Sint-Genesius-Rode	13	92,31 %	0,00 %	7,69 %
Maldegem	424	92,22 %	7,55 %	0,24 %
Beerse	331	92,15 %	7,85 %	0,00 %
Bonheiden	125	92,00 %	7,20 %	0,80 %
Kuurne	50	92,00 %	6,00 %	2,00 %
Sint-Truiden	429	91,84 %	8,16 %	0,00 %
Hemiksem	36	91,67 %	5,56 %	2,78 %
Dendermonde	179	91,62 %	7,82 %	0,56 %
Lummen	188	91,49 %	8,51 %	0,00 %
Kasterlee	258	91,47 %	8,14 %	0,39 %
Malle	35	91,43 %	5,71 %	2,86 %
Heusden-Zolder	561	91,27 %	8,56 %	0,18 %
Aartselaar	429	91,14 %	8,86 %	0,00 %
Balen	247	91,09 %	8,91 %	0,00 %
Wijnegem	100	91,00 %	8,00 %	1,00 %
Harelbeke	33	90,91 %	9,09 %	0,00 %
Merksplas	11	90,91 %	0,00 %	9,09 %
Ravels	164	90,85 %	9,15 %	0,00 %
Bocholt	289	90,66 %	9,34 %	0,00 %
Beringen	987	90,58 %	9,42 %	0,00 %
Wetteren	74	90,54 %	6,76 %	2,70 %
Berlaar	105	90,48 %	9,52 %	0,00 %
Roeselare	21	90,48 %	9,52 %	0,00 %
Boortmeerbeek	272	90,44 %	6,62 %	2,94 %
Willebroek	91	90,11 %	9,89 %	0,00 %
Bever	10	90,00 %	10,00 %	0,00 %
Lint	10	90,00 %	10,00 %	0,00 %
Peer	967	89,97 %	9,31 %	0,72 %
Kinrooi	48	89,58 %	10,42 %	0,00 %
Koekelare	19	89,47 %	10,53 %	0,00 %
Edegem	66	89,39 %	9,09 %	1,52 %
Halen	166	89,16 %	9,64 %	1,20 %
Hechtel-Eksel	212	89,15 %	10,85 %	0,00 %
Zoersel	107	88,79 %	10,28 %	0,93 %
Tremelo	292	88,70 %	10,96 %	0,34 %

Kortenaken	62	87,10 %	12,90 %	0,00 %
Bekkevoort	44	86,36 %	13,64 %	0,00 %
Oud-Turnhout	35	85,71 %	8,57 %	5,71 %
Schelle	14	85,71 %	7,14 %	7,14 %
Wingene	7	85,71 %	14,29 %	0,00 %
Zutendaal	56	85,71 %	14,29 %	0,00 %
Nijlen	236	85,59 %	14,41 %	0,00 %
Zonhoven	224	85,27 %	14,29 %	0,45 %
Genk	920	85,00 %	12,39 %	2,61 %
Bree	218	84,86 %	8,72 %	6,42 %
Baarle-Hertog	13	84,62 %	15,38 %	0,00 %
Borsbeek	18	83,33 %	11,11 %	5,56 %
Tessenderlo	6	83,33 %	0,00 %	16,67 %
Leopoldsburg	87	82,76 %	17,24 %	0,00 %
Herentals	166	82,53 %	16,87 %	0,60 %
Hasselt	598	82,27 %	9,87 %	7,86 %
Olen	74	81,08 %	17,57 %	1,35 %
Lommel	50	80,00 %	20,00 %	0,00 %
Diksmuide	26	76,92 %	23,08 %	0,00 %
Bredene	4	75,00 %	25,00 %	0,00 %
Schilde	19	73,68 %	26,32 %	0,00 %

12.1.5 Handelingen die met boomkapgerelateerde handelingen gecombineerd worden

	handelingen waarmee boomkapgerelateerde handelingen gecombineerd worden	aantal
1	Bouwen of herbouwen	5250
2	Nieuwbouw of aanleggen	3132
3	Het reliëf van de bodem aanmerkelijk wijzigen	2094
4	Nieuwbouw van bijgebouwen en niet overdekte lage constructie	2004
5	Nieuwbouw van bijgebouwen, niet-overdekte lage constructies en andere handelingen	1515
6	Verbouwen / Wijzigen Infrastructuur	1309
7	Verbouwen en/of uitbreiden zonder functiewijziging en zonder wijziging van aantal woongelegenheden	1077
8	Nieuwe verkaveling	878
9	Een grond gebruiken, aanleggen of inrichten	738
10	Aanleg van nieuwe verkeersweg	361
11	Nieuwe publiciteitsinrichting (met inbegrip van vernieuwen van een bestaande vergunning)	284
12	het uitgraven, verbreden, rechttrekken of dichten van kleine landschapselementen	237
13	het mechanisch of chemisch beschadigen of vernietigen	220
14	Verbouwen en/of uitbreiden van bijgebouwen en niet overdekte lage constructies	196
15	Verbouwen en/of uitbreiden van bijgebouwen, niet-overdekte lage constructies of wijzigen van andere beperkte handelingen	191
16	het wijzigen van het reliëf	184
17	Verbouwen en/of uitbreiden met functiewijziging en met wijziging van aantal woongelegenheden	172
18	Bijstelling van een verkaveling	158
19	Verbouwen en/of uitbreiden met functiewijziging, maar zonder wijziging van het aantal woongelegenheden	151
20	Ontbossen	142
21	Aanleggen van recreatieve terreinen	134
22	Slopen of verwijderen	116
23	Gevel-, dak-, instandhoudings- en renovatiewerken binnen een gebouw, zonder volume- of oppervlaktewijziging	114
24	Verbouwen en/of uitbreiden zonder functiewijziging en met wijzigen van aantal woongelegenheden	91
25	Functiewijziging	73
26	Nieuwe kleinhandelsactiviteit (netto handelsopp. > 400m²)	69
27	Verwijderen van vrijstaande gebouwen	62
28	het wijzigen van historisch permanente graslanden, inclusief het verbonden microreliëf en poelen	58
29	het rechtstreeks of onrechtstreeks wijzigen van de waterhuishouding	56
30	Wijzigen van recreatieve terreinen	55
31	Aanpassen van verkeerswegen (tracéwijziging of verbreding)	34
32	Functiewijziging zonder verbouwingswerken	25
33	Verbouwen en/of uitbreiden met het wijzigen van alle zelfstandige gebruikseenheden (unit) binnen het gebouw	24
34	Slopen van niet vrijstaande gebouwen of constructies	19

35	Wijzigen van een vergund kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel	19
36	Wijzigen van een publiciteitsinrichting	18
37	Nieuwbouw of aanleg van een complex	13
38	Verbouwen en/of uitbreiden van een complex	13
39	Verwijderen van vrijstaande bijgebouwen, niet-overdekte lage constructies of andere beperkte handelingen	13
40	Verbouwen en/of uitbreiden met functiewijziging en met wijziging van het aantal woongelegenheden	10
41	Verbouwen en/of uitbreiden zonder functiewijziging en met wijziging van het aantal woongelegenheden	6
42	Slopen of verwijderen van een complex	5
43	Oprichten van een bijgebouw dat aangebouwd is aan de woning	4
44	Starten van een ondergeschikte wooneenheid	2
45	Wijzigen van alle zelfstandige gebruikseenheden (unit) binnen het gebouw	1
46	Beëindigen van een ondergeschikte wooneenheid	1
47	het afbranden	1

12.1.6 Functies in boomkapgerelateerde vergunningen

	functieomschrijving	aantal
1	Eengezinswoning	4734
2	Bijgebouw (vrijstaand of aangebouwd)	3299
3	Verharding / Inrichting openbaar domein	3088
4	Het reliëf van de bodem aanmerkelijk wijzigen	2094
5	Tuinhuis of berging	1368
6	Andere functie	1322
7	Meergezinswoning (Appartement / Studio)	1272
8	Weg voor autoverkeer (geen autosnelweg of gewestweg)	1256
9	Niet overdekte lage constructie	1231
10	Voetwegen en fietswegen	1213
11	Garage of carport	1106
12	Riolering en collectoren	929
13	Infrastructuur of technische werken (geen verharding, transport of nutsvoorziening)	744
14	Landschapselement (boom, bos)	691
15	Andere infrastructuur of technische werken	689
16	Industriële of ambachtelijke activiteiten	649
17	Bos	627
18	Terras of andere verharding	617
19	Waterweg	562
20	Infrastructuur	535
21	Landbouw	527
22	Kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen	526
23	Openluchtzwembad	483
24	Opslag van materiaal of afval	438
25	Terreinaanleg	405
26	Parkeren van wagens, voertuigen of aanhangwagens	381
27	Nutsvoorzieningen en aanhorigheden	362
28	Elektriciteit	360
29	Leidingen	347
30	Elektriciteitsinstallatie, met uitzondering van windturbines	334
31	Waterloop van de tweede categorie	311
32	Afsluiting of Hekwerk	288
33	Poolhouse	262
34	Detailhandel (winkel)	260
35	Wegen (autoweg, voetweg, fietspad)	241
36	Andere dienstverlening	231
37	Gewestweg	215
38	Op en rond een gebouw	214
39	Telecommunicatie	214
40	Onderwijs	210
41	Andere leidingen	196
42	Dagrecreatie	196
43	Niet ingedeelde waterloop	193

44	Waterbeheers- en waterbouwkundige werken	189
45	Recreatieve terreinen	180
46	Vaste publiciteit, volledig vrijstaand	180
47	Vaste publiciteit op een gevelvlak	176
48	Aardgas	174
49	Cafe / Restaurant / Dancing	118
50	Windturbine	104
51	Verblijfsrecreatie (Hotel, B&B, Jeugdherberg, ...)	103
52	Verblijfsrecreatie	103
53	Installatie voor water, andere dan rioolwaterzuivering	91
54	Kleinhandelsactiviteit	88
55	Andere nutsvoorziening en aanhorigheid	87
56	Zwemvijver	84
57	Installaties	81
58	Niet bepaald	80
59	Beperkte tuinconstructie	75
60	Sport	71
61	Parkeergarage	60
62	Waterloop van de derde categorie	58
63	Waterloop van de eerste categorie	56
64	Polyvalent gebouw	49
65	Opslag van materialen, autowrakken, afval, enz.	49
66	Serviceflat	44
67	Rust- en Verzorgingstehuis	44
68	Ziekenhuis of medische verzorging	43
69	Wonen	43
70	Kinderopvang	40
71	Kanaal of dok	39
72	Zonnepanelen of zonneboiler	39
73	Beperkte technische installatie	39
74	Veranda	36
75	Rioolwaterzuiveringsinstallatie	35
76	Siervijver	33
77	Opslag van afval	32
78	Vrijstaande bedrijfswoning (Ingeven als aparte handeling, mag niet in combinatie met andere functie)	30
79	Serre	30
80	Studentenkamers of kamerwoning	30
81	Woonuitbreiding	29
82	Infrastructuur voor een benzinestation	26
83	Trein	25
84	Vaste publiciteit op een dak	25
85	Bevaarbare natuurlijke waterloop	23
86	Dienstverlening	21
87	Religie	20
88	Administratie	19

89	Containerpark	17
90	Autosnelweg	17
91	Cultureel centrum	17
92	Museum	16
93	Bibliotheek	16
94	Politie	15
95	Brievenbus	14
96	Cafe - Restaurant - Dancing	14
97	Sportveld (o.a. tennisveld)	14
98	Tram en metro	14
99	Zwembad	13
100	Industrie en bedrijvigheid (maximaal 1 optie aanvinken)	13
101	Technische werkplaats	12
102	GSM mast	11
103	Speeltoestel	11
104	Verplaatsbare inrichting (caravan, stacaravan, mobielhome, enz.) niet bestemd voor bewoning	11
105	Recreatie	11
106	Commerciële functies	10
107	Spoorweg (trein- of tramverkeer)	10
108	Reclame	9
109	Publiciteitsdoek op gevel of werfstelling	9
110	Dierentuin	9
111	Raffinaderij, chemie en petrochemie	8
112	Wisselende publiciteit (reclamedrager)	8
113	Plaatsen van verplaatsbare constructies voor bewoning (woonwagens, tenten, kampeerwagens, enz.)	8
114	Verplaatsbare inrichting (caravan, stacaravan, mobielhome, enz.) bestemd voor bewoning	7
115	Voetbal en/of atletiek stadion	6
116	Verblijfsrecreatie in combinatie met dagrecreatie	6
117	Recreatie met slaapgelegenheid	5
118	Airco	5
119	Militair	4
120	Alle militaire gebouwen en infrastructuur	4
121	Brandweer	4
122	Afvalverbranding	3
123	Stadhuis / Gemeentehuis	3
124	Publieke gemeenschapsvoorziening	3
125	Opslag van gebuikte of afgedankte voertuigen	3
126	Barbecue	2
127	Luchthaven	2
128	Commerciële functies met bedrijfswoning (onafscheidbaar bij verkoop of verhuur)	2
129	Pretpark	2
130	Openbare gemeenschapsvoorziening	1
131	Opvangcentrum	1
132	Andere accommodatie met slaapgelegenheid	1

133	Wintersport	1

12.2 BEVINDINGEN CASESTUDIE WEIGERINGEN

te kappen bomen	andere handelingen dan kappingen	aanleiding kap	adviezen	advies	reden weigering	geweigerd door	besluit eerste aanleg
	Onder andere het rooien van bomen, hagen en struikgewas, het slopen van een berging/garage, het oprichten van een meergezinswoning type halfopen bebouwing	De bomen, hagen en struiken staan in de weg voor het bouwen van een meergezinswoning	relevant: milieudienst stad Aalst (naast dienst omgeving stad Aalst, Fluvius en Brandweer)	Milieudienst: de aanvraag vraagt om alle bomen te kappen, maar een aantal kunnen zeker behouden worden. Het advies luidt om de vergunning slechts gedeeltelijk toe te kennen. En mits voorwaarden van opgelegde heraanplanting en melding van de heraanplanting.	Naast de problemen met het kappen, voldeed de aanvraag ook niet aan andere stedenbouwkundige vereisten, en vereisten voor brandpreventie. Het is niet duidelijk uit de documenten welke redenen het meeste doorwogen op de beslissing.		
	onder andere het vellen van 1 of meer hoogstammige bomen, het slopen van bestaande gebouwen, het verbouwen van bestaande gebouwen, en nieuwbouw van een appartementsgebouw.	Bouw van een ondergrondse parking, horende bij de meergezinswoningen. Alle bomen staan op een plaats waar de ondergrondse parking zal komen. Een aantal bomen staan ook te dicht bij bebouwing (3,3 meter).	relevant: Stedelijke Dienst Groenbeleid en landbouw naast onder andere dienst mobiliteit en verkeer (voorwaardelijk gunstig), dienst wegen en waterlopen (Ongunstig kan voorwaardelijk gunstig mits voorwaarden), stedelijke minaraad (ongunstig), Brandweer (gunstig), Regionaal Landschap (ongunstig)	Stedelijke dienst Groenbeleid: ongunstig: de aanvraag rond kappingen is onzorgvuldig (foute soort, onduidelijkheid over aantal) en de dienst verkiest een scenario waarbij het bestaande groen behouden kan blijven.	Meerdere redenen, een van de hoofdredenen is dat het groen verwijderd zou worden, en dat het voorgestelde vervangend groen niet voldoende kwalitatief is. Om een voldoende kwalitatieve vervanging van het groen te voorzien moet het project in die mate herwerkt worden dat een nieuwe aanvraag zich opdringt. De stad Dendermonde had vergund, met onder andere de last van een beplantingsplan. De deputatie acht dat een last (in dit geval het beplantingsplan) niet gebruikt mag worden om een project 'vergunbaar' te maken.	de provincie	besluit eerste aanleg door stad Dendermonde: gunstig mits voorwaarden, waarbij het indienen van een beplantingsplan een last is.

het vellen van 1 moerasei k in de tuin	/	te groot geworden met te veel schaduw in de tuin en op het gebouw	/	/	De kapping is in tegenstrijdigheid met de voorschriften van woonparkgebied, waarin het perceel gelegen is. De boom vormt geen gevaar voor de omgeving. Er wordt expliciet vermeld dat bij afsterven deze boom moet vervangen worden door een nieuwe hoogstammige boom. Voorschriften woonparkgebied: Het groen moet aangebracht worden langs alle zijden van het perceel, min de nodige toegangen. Slechts 10 % van de perceelsoppervlakte mag ingenomen worden voor het aanleggen van grasperken, speelruimten, tennisvelden en dergelijke.		
1 eik in de achtertui n	/	De boom helt over, naar het perceel van de buren. De eigenaar maakt zich zorgen dat de boom om zal vallen. Mondeling werd ook nog de argumenten aangebracht van vallende bladeren, doorschietende wortels en	Gemeentelijke Dienst Groen en Reiniging	In een eerdere verkavelingsvergunning uit 2019 (ongeveer een jaar eerder) werd de voorwaarde opgenomen om deze boom te behouden. De boom is altijd schuin gegroeid, dit wil niet zeggen dat de boom instabiel is. Er wordt erkend dat de boom nu vrijstaat na de kap van een bosje, en dat dit voor extra windbelasting zorgt. Daarom wordt een onderhoudssnoei door een	Het advies van Dienst Groen en Reiniging wordt bijgetreden. De argumenten van de eigenaar (vallende bladeren, doorschietende wortels, schade daar deze boom niet meer beschut is) kan niet bijgetreden worden. Er wordt nogmaals vermeld dat het behoud van de boom in een eerdere vergunning als voorwaarde werd opgenomen.		

		schade aan de boom omdat de boom momenteel niet beschut is, en vroeger in een bosje stond.		vakbekwame boomverzorger aanbevolen.			
8 Italiaanse populieren, 1 schietwilg	Onder andere verkavelen, aanleggen wegen, bouwen van nieuwbouw.	De bomen staan in de weg om de verkaveling en de bouw mogelijk te maken.	zeer veel	te uitgebreid voor deze tabel	Het kappen van de bomen is geen reden voor de weigering. De weigering is gebasseerd op het beroep, waarin veel redenen werden aangehaald, onder andere de te grote schaal van de verkaveling, de inrichting van de weg die in strijd is met eerdere RUP's, de vraag of het verhogen van het ruimtelijk rendement op deze locatie gepast is, en verschillende onduidelijkheden in het dossier.	de provincie	vergund

32 populieren, 3 wilgen en een linde boom	/	kap wegens de recente uitval en opgelopen schade oa bij recente stormen en ter voorkoming van verdere schade aan de gebruikers, bebouwingen, openbare weg en veeteelt.	ANB	advies ANB: voorwaardelijk gunstig, maar zie opmerking	De deputatie weigert de vergunning. De argumentie is als volgt: een aanvraag voor vegetatiewijziging ontbreekt. Dit is nodig voor een deel van de aanvraag. Het besluit van de gemeente weigert dit deel van de aanvraag, maar de deputatie is van mening dat de aanvraag in zijn geheel moet behandeld worden, omdat ze visueel 1 geheel vormen. Bovendien ontbreekt een totaalvisie, de deputatie raadt aan om hiervoor het Regionaal Landschap te contacteren voor advies. Ten slotte haalt de deputatie aan dat mits vakkundig snoeien de veiligheidsrisico's beperkt kunnen worden.	de provincie	Gemeente Jabbeke: gedeeltelijk vergund, mits voorwaarde van heraanplant, waarbij de vereiste soort en maat meegegeven worden, en mits het betalen van een waarborg. Argumentatie voor vergunning: de bomen zijn kaprijp, en vormen een gevaar. Een deel van de aanvraag is niet vergund, omdat voor dit deel een omgevingsvergunning voor vegetatiewijziging nodig

							is. Deze is niet aangevraagd door de aanvrager. Daarom werd de vergunning voor dit deel geweigerd.

regularisatie van kappingen die al gebeurd zijn (een beuk, een spar, een amberboom, trompetboom en een groot aantal struiken)	regularisatie van verhardingen (dolomiet) voor het creëeren van extra parkeerplaatsen voor een wijkgezondheids-centrum.	creëeren van extra parkeerplaatsen voor een wijkgezondheid scentrum.	stedelijke dienst Milieu en natuur - team Natuur en duurzaamheid, AWV, dienst Integraal waterbeleid.		weigering: de verhardingen zijn in strijd met een RUP, twee stroken aanliggend aan de weg moeten ingericht worden als groenzone en als groenzone in afwachtign van inrichting van een weg. De inrichting is ook in strijd met de rooilijnplannen, en met de inricht van de toegang tot de weg. Het aantal gecreëerde parkeerplaatsen is groter dan toegelaten.	Stad Aalst	geweigerd in eerste aanleg, geen beroep

3 essen	/	bomen zorgen voor het wegdrukken van betonplaten van omheining en wegdrukken tuinhuisje, beworteling maakt goede omheining op de perseelsgrens niet mogelijk.	/	/	geweigerd omdat een kapping in strijd is met de goede ruimtelijke ordening: De reden van de kap wordt niet als afdoende beschouwd, er zijn andere oplossingen voor de omheining dan het kappen van de bomen. Bovendien zijn de bomen belangrijk voor de luchtkwaliteit, en vormen ze een belangrijk landschapselement binnen een waardevol landschap.	de provincie	gemeente Maarkedal: vergunning met voorwaarden: de bomen kunnen gekapt worden mits heraanplant voorafgaand aan kap, om zodoende aan de zorgplicht te voldoen.

1 amerikaanse eik, 7 sparren, waarvan enkele dood	/	De eik neemt het licht weg van andere bomen, de eigenaar hoopt op deze manier andere bomen meer plaats te geven. De eik en de sparren hebben in de loop van de jaren meer dan de helft van de tuin ingenomen. De eik en een tweetal sparren nemen in de avond het licht van het terras weg. Een deel van de sparren zijn dood.			Geweigerd omdat de bomen deel uitmaken van een bos, dat over verschillende tuinpercelen verspreid ligt. Hiervoor moet dus een kapvergunning bij het ANB aangevraagd worden. Bovendien is de aanvraag onduidelijk over het exacte aantal van de bomen. De provincie treed ook het oorspronkelijke oordeel over de weigering van de stad voor het vergunnen van de Amerikaanse eik bij. Het is tegen deze weigering dat de een van de aanvragers van de vergunning beroep had ingediend.	de provincie	gedeeltelijke vergunning: sparren mogen gekapt worden, Amerikaanse eik mag niet gekapt worden, omdat deze juist door zijn omvang waardevol is.
43 bomen, heel uiteenlopende soorten in kasteelpark	/	De bomen moeten gekapt worden voor de aanleg van een werfweg en het bouwen van woningen (dit werd reeds vergund in een andere omgevingsvergunning).	ANB	advies ANB: ongunstig: de aanvraag is onduidelijk. Bovendien geeft de aanvraag niet voldoende informatie om na te gaan of er voldaan kan worden aan de zorgplicht. De site heeft een landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische waarde. De aanvraag moet minstens een voorstel tot	geweigerd: aangezien het ANB een ongunstig advies geeft, en gezien de bestemming weigert het college deze beslissing.	stad Gent	/

				heraanplant bevatten, met soorten, maten, en beheermaatregelen.			