

STICHTING NATUURVOLGEND BOSBEHEER

Stichting Natuurvolgend Bosbeheer
Tondenstraat 7
6975AB Tonden

Aan de Rechtbank Gelderland
Afdeling Bestuursrecht
Postbus 9008, 7200 GJ Zutphen

Onderwerp; beroep tegen goedkeuringsbesluit Minister van Natuur en Stikstof Gedragscode soortenbescherming Bosbeheer van 17 augustus 2022 nummer 9990004025353 gepubliceerd op 31 augustus 2022 Nr. 22882

Apeldoorn 6 oktober 2022

Geachte leden van de Rechtbank,

De Stichting Natuurvolgend Bosbeheer (SNB) stelt zich statutair tot doel :

1. Het bevorderen van het toepassen van bosbeheersystemen waarin flora, fauna en bodem optimaal tot hun recht komen.
2. Het betrekken van de samenleving bij deze bossystemen te noemen Natuurvolgend Bosbeheer.

SNB tracht deze doelen te bereiken door kennisoverdracht, publicaties en beleidsbeïnvloeding van betrokken overheden en door waar nodig op te treden in rechte.

Aanleiding en kader beroepschrift.

Op 27 november 2020 heeft de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE) aan de Minister van natuur en Stikstof een verzoek gedaan om goedkeuring van de Gedragscode Soortenbescherming Bosbeheer (GSB) gebaseerd op artikel 3.31 van de Wet natuurbescherming (Wnb). Het ontwerpbesluit heeft ter inzage gelegen van 2 april 2021 tot en met 18 mei 2021. De SNB heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tezamen met 21 anderen. De reactie op de zienswijzen is opgenomen in de Antwoordnota Zienswijzen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) van 1 augustus 2022. Deze zienswijze(n) hebben geleid tot wijzigingen in het besluit en de GSB . Op 17 augustus 2022 heeft de Minister van Natuur en Stikstof (de minister) het besluit tot goedkeuring van de GSB genomen (het besluit). Het besluit is in de Staatscourant van 31 augustus 2022 nr 22882 gepubliceerd Daarmee is de beroepstermijn van 6 weken gaan lopen op 1 september 2022.

De zienswijzeprocedure heeft geleid tot aanpassingen in het besluit/de GSB. De voornaamste wijzigingen zijn: het niet toestaan van vellingen tijdens de broedperiode en het classificeren van groepenkap, schermkap en bodembewerking als ruimtelijke ingreep en daarbij behorende extra maatregelen ten opzichte van beschermde soorten, met name ten aanzien van reptielen en amfibieën. De GSB heeft artikel 3.31 Wnb als rechtsgrondslag. Met een goedgekeurde gedragscode geldt een vrijstelling van de verbodsbepalingen van de artikelen 3.1, 3.5 en 3.10 Wnb als werkzaamheden volgens een goedgekeurde gedragscode plaatsvinden. Het gaat om werkzaamheden voor bestendig gebruik, bestendig beheer of onderhoud en bij specifieke ruimtelijke ontwikkeling en -inrichting. Als de werkzaamheden niet passen in de GSB dient daarvoor de wettelijke ontheffingsprocedure Wnb gevolgd te worden.

Beroepsgronden

Inleiding.

De GSB is door de ministeriële goedkeuring een besluit van algemene strekking in de vorm van nadere invulling van art 3.31 Wnb. Indien wordt voldaan aan de eisen en voorwaarden heeft de gebruiker van de GSB vrijstelling van de wettelijke verboden, zonder nadere procedures en afwegingen. Dat maakt handhaving van de GSB moeilijk(er) in de praktijk. Derden hebben geen zicht op voornomen handelingen van bosbeheerders en de wijze van uitvoering. Bij de reguliere verplichte ontheffingsprocedure voor de betrokken werkzaamheden is dat wel het geval. SNB stelt dat dit betekent dat in redelijkheid op voorhand moet vaststaan dat het geheel van voorwaarden ertoe zal leiden dat de werkzaamheden en/of ingrepen niet kunnen leiden tot schade aan de beschermde soorten. Er is immers geen beroep of bezwaar mogelijk en sorteert handhaving geen effect. Dan resteert slechts de constatering dat de schade al is aangericht.

1. Het besluit is wetenschappelijk onvoldoende en onjuist onderbouwd ter zake van de toegelaten omvang van de ruimtelijke ingrepen groepenkap, schermkap en bodembewerking

De omvang die in de GSB voor groepen en schermkap wordt gehanteerd, is gebaseerd op het rapport van de WUR over ecologische effecten van vlaktekop (Den Ouden & Mohren, 2020). Dat rapport richt zich echter niet op kapingrepen die kleiner zijn dan 0,5 hectare zoals de GSB mogelijk maakt, maar op kapingrepen die grotere oppervlaktes beslaan. Dat rapport is daarom ten onrechte gebruikt bij het opstellen van de GSB.

Den Ouden & Mohren (2020) geven een definitie, die de grens aangeeft tussen wat groepenkap is en wat kaalkap wordt genoemd. Die definitie luidt: *“Zodra meer dan de helft van een kapvlakte onder invloed staat van direct zonlicht verandert het microklimaat substantieel en is er sprake van grootschalige vlaktekop of kaalkap”*.

Zonder enige toelichting of onderbouwing stellen Den Ouden & Mohren vervolgens de grens tussen groepenkap en kaalkap op 0,5 hectare. Elke kapingreep die kleiner is dan 0,5 hectare noemen zij groepenkap.

In hun “Advies inzake schermkap” aan de RVO (18 juli 2020) stellen Mohren & Den Ouden echter dat groepenkap een omvang heeft van 0,1 – 0,2 hectare. Grotere omvang van vlaktekop, dus ook kap van 0,2 tot 0,5 hectare, noemen zij daarin kaalkap.

Deze auteurs hanteren dus verschillende invullingen bij dezelfde ingreep. Daarnaast geven zij geen ecologische onderbouwing of berekeningen van de omvang van groepenkap.

Rabbinge c.s. (2020) maken in hun rapport over de ecologische effecten van vlakte/kaalkap op de kwaliteit van bosesystemen gebruik van dezelfde definitie betreffende groepenkap versus kaalkap

als Den Ouden & Mohren. Rabbinge c.s. stellen de grens tussen groepenkap en kaalkap op 0,1 hectare.

Leffelaar & Van Kraalingen (2022) tonen op basis van uitgebreide berekeningen aan dat de grens tussen groepenkap en kaalkap bij 0,1 hectare ligt.

Goudriaan (in Kuper, 2021) komt tot hetzelfde resultaat als Leffelaar & Van Kraalingen.¹

Conclusie:

SNB stelt vast dat in de wetenschap de meeste auteurs uitgaan van aanmerkelijk kleinere oppervlaktes voor toe te laten groepenkap dan de oppervlakte van 0,5 ha zoals die wordt gehanteerd in de GSB.

De onderbouwing/motivering van de GSB en de Antwoordnota is derhalve aantoonbaar onvolledig, inconsistent en in strijd met de gangbare wetenschappelijke inzichten op dit punt.

Het besluit is daarmee in strijd met het motiveringsbeginsel.

- 2. De in de GSB opgenomen extra maatregelen bij toepassen van ruimtelijke ingrepen zijn onvoldoende om de goede staat van instandhouding van beschermde soorten als bedoeld in art 3.31 te garanderen.**

Ontbreken van voldoende afbakening in ruimte en tijd van opeenvolgende maatregelen

De extra maatregelen die in de GSB zijn opgenomen om schadelijke effecten van groepenkap en schermkap te voorkomen voldoen niet. Een afbakening in ruimte en tijd, die de goede staat van instandhouding van beschermde soorten moet borgen, ontbreekt.

De GSB maakt het mogelijk dat elkaar in de tijd opvolgende groepenkap- en schermkap-ingrepen tegen elkaar aan worden gelegd. Op die manier ontstaan (veel) grootschalige(r) kapvlaktes. De beperking dat groepenkap maximaal 0,5 hectare mag beslaan en schermkap maximaal 2 hectare, kan op die manier worden omzeild.

De extra maatregelen uit de Gedragscode staan toe dat maximaal 15% van het bos (paragraaf 10.4; pg 35) "in verjonging" is. "In verjonging" betekent dat op minder dan 60% van de verjongde oppervlakte de boomkronen elkaar raken. Zodra dat in meer dan 60% het geval is, mag de volgende 15% bos worden geveld. Dat maakt het mogelijk om binnen 35 tot 40 jaar 100% van het bos te kappen. (Circa vijf jaar na het uitvoeren van de verjongingskap raken op meer dan 60% van de oppervlakte de boomkronen van de verjonging elkaar, in uitzonderlijke gevallen binnen tien jaar. De verjongingsfase duurt dus circa vijf jaar). Elkaar opvolgende kapronde die 15% van de bosoppervlakte beslaan leiden tot snelle afbraak van het habitat van oud bos. Dat schaadt de staat van instandhouding van beschermde soorten van oud bos.

Gebruikte publicaties

Den Ouden, J & G.J.M. Mohren, 2020. Ecologische effecten van vlaktekop. Rapport voor het ministerie van LNV in het kader van de Bossenstrategie. Rapport Wageningen University, Wageningen.

Kuper, J.H., 2021. Uitkapbos is de sleutel tot duurzame multifunctionaliteit. Vakblad Natuur Bos Landschap juni 2021.

Leffelaar, P.A., en D.W.G. van Kraalingen, 2022. Zonbelichting op kapvlaktes in een bosopstand. Ongepubliceerd rapport.

Mohren, G.M.J., & J. den Ouden, 2020. Advies inzake schermslag. Ongepubliceerd advies aan de RvO. Wageningen, 18 juli 2020.

Rabbinge, R. et al, eds. 2020. Ecologische effecten van vlaktekop op de kwaliteit van bosccosystemen. Onderzoek in opdracht van Stichting NatuurAlert Nederland naar aanleiding van de Bossenstrategie van het ministerie van LNV.

In bos dat kleiner is dan 5 hectare mag zelfs 30% van de oppervlakte tegelijk “in verjonging” zijn. Op die manier ontstaat er nooit oud bos of bos in de vervalfase. De beschermde soorten, die in die fases van het bos hun habitat vinden, krijgen dan niet eens de kans om zich te vestigen. En daarmee een goede staat van instandhouding te verkrijgen.

Ontbreken deugdelijke definitie van het begrip “het bos”

Volgende de GSB (paragraaf 10.4, pg 35) mag maximaal 15%, respectievelijk 30%, “van het bos” in verjonging zijn. Er wordt echter niet aangegeven wat wordt verstaan onder “het bos” qua eenheid (blz 4). Is dat een bosperceel of een bos dat bestaat uit meerdere percelen? Een eigendoms-indeling of een geografisch geheel van verschillende eigendommen? Dat betekent dat in de tijd gezien steeds weer een percentage kan worden gehanteerd van andere bosenheden zonder dat sprake is van strijdigheid met de GSB.

De in de GSB opgenomen extra maatregelen bieden daarmee geen waarborg voor het beschermen van de habitats die oude bossen en bossen in de vervalfase met zich mee brengen. De goede staat van instandhouding van de soorten die afhankelijk zijn van dat soort habitats, is daardoor niet geborgd.

3. De beperkingen t.a.v. toepasbaarheid van ruimtelijke ingrepen tot een specifiek aantal soorten zijn onduidelijk en daarmee onvoldoende sturend.

In paragraaf 6.2 (“Soorten”, pagina 18) en in Bijlage B (pagina 54) is vastgelegd dat groepenkap, schermkap en/of bodembewerking uitsluitend van toepassing is voor de soorten die aldaar zijn genoemd onder voorwaarde van opvolgen van de gedragsregels.

De formulering leest alsof het toepassen van groepenkap, schermkap en bodembewerking slechts onder de bepalingen van de GSB vallen als de soorten “steenuil, ... t/m boomkikker” aanwezig zijn. Dat roept de vraag op of bij afwezigheid van deze soorten en derhalve de aanwezigheid van de andere beschermde soorten de GSB niet van toepassing kan zijn en ontheffing nodig is bij de ruimtelijke inrichtingsmaatregelen? En als beide typen soorten voorkomen is dan altijd ontheffing nodig voor zo’n ruimtelijke ingreep?.

Op pagina 18 van de GSB wordt gesteld dat *“De algemene maatregelen zijn van toepassing op alle onder de Gedragscode vallende soorten zoals aangegeven in Bijlage B”*.

In Bijlage B staat onder de categorie Vogels: *“Alle broedgevallen binnen de broedperiode”* en *“Jaarrond broedgevallen en nesten van roofvogels en uilen”*. Er worden geen specifieke soorten genoemd. Dit zou betekenen dat voor alle vogelsoorten, anders dan roofvogels en uilen, de algemene maatregelen buiten de broedperiode niet van toepassing zijn. Ook niet voor roofvogels en uilen buiten de broedperiode buiten hun nestgebied.

Dat kan redelijkerwijze niet de bedoeling zijn. De noodzakelijke leefgebieden voor bijvoorbeeld soorten als Zwarte specht en Wespandief strekken zich immers ook buiten de directe omgeving van het nest (horst) uit.

De SNB stelt vast dat de soorten- en toepassingsbeperkingen in Bijlage B niet eenduidig zijn geformuleerd en daarmee de GSB op deze punten onvoldoende waarborgen bevat dat er geen schade zal optreden t.a.v. de te beschermen soorten.

4. De alternatievenafweging uit de GSB ter rechtvaardiging van de inzet ruimtelijke inrichtingsmaatregelen is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten en aannames.

De GSB noemt (pagina 40) vier bosbeheerdoelen waarvoor groepenkap en schermkap kunnen worden ingezet, omdat uitkap niet tot het gewenste resultaat zou leiden.

Die bosbeheerdoelen zijn:

- A. Stimuleren van gewenste bosontwikkeling;
- B. Variëren bosontwikkelingsfasen;
- C. Struweelontwikkeling;
- D. Bosvorming.

Ad A Stimuleren van gewenste bosontwikkeling

SNB is van mening dat met behulp van uitkap alle gewenste vormen van bosontwikkeling kunnen worden bereikt. Er zijn in Nederland talloze voorbeelden van bossen die door middel van uitkap worden beheerd, ook van uitkapbossen die bestaan uit lichtboomsoorten zoals grove den, berk en eik (Fanta, 1982; Kuiters et al, 1997; Kuper, 1994). Alle gewenste ontwikkelingsfasen en boomsoortsamenstellingen komen daarbij voor.

Uitkapbeheer kwalificeert zich nadrukkelijk als “andere bevredigende oplossing” om beheerdoelen te bereiken zonder groepenkap, schermkap of bodembewerking toe te hoeven passen.

Het voorbeeld dat in de GSB op blz 40 wordt aangehaald m.b.t. eikenverjonging in Natura2000 habitattypen is een typisch voorbeeld van een ruimtelijke ingreep die zeer weinig voorkomt (eiken worden immers ouder dan 250 jaar). Indien voor verjonging een ruimtelijke ingreep nodig zou zijn behoort die onder de ontheffingsplicht te vallen en niet in een gedragscode.

Ad B Variëren bosontwikkelingsfasen

Groepenkap en schermkap kunnen variatie in bosontwikkelingsfasen maken op het niveau van de kapingreep. Dat leidt tot *homogene bospercelen* van 0,5 of 2 hectare, homogeen naar leeftijd en boomsoorten. Op die schaal is dan variatie in leeftijd en boomsoorten in een veel groter boscomplex mogelijk.

Groepenkap en schermkap verminderen de kleinschalige variatie in ontwikkelingsfasen zoals die door natuurlijke ontwikkeling ontstaat en door uitkapbeheer op het niveau van individuele bomen, naar leeftijd en boomsoort, in het bos gerealiseerd kan worden.

Bij uitkapbeheer worden selectief individuele bomen geoogst, geen groepen groter dan 500 m² of schermen. Uitkap is bij uitstek de beheervorm om een mozaïek van bosontwikkelingsfasen op de schaal van individuele bomen, naar soort en leeftijd, tot stand te brengen. Daarmee wordt de grootste variatie in ontwikkelingsfasen en weerbaarheid tegen klimaatverandering tot stand gebracht. Daarmee wordt de beste garantie geboden aan het beschermen van soorten.

Open plekken in bos ontstaan spontaan als gevolg van de natuurlijke dynamiek zoals storm, ijzel, droogte, sterfte door ouderdom, ziektes en plagen. Daarvoor hoeven groepenkap en schermkap niet te worden toegepast.

Uit de van nature ontstane open plekken ontwikkelen zich spontaan alle bosontwikkelingsfasen en daarmee de natuurlijke habitats voor bosfauna en -flora. Ook voor die ontwikkeling zijn groepenkap, schermkap en bodembewerking niet nodig.

Met het maken van kapvlaktes door groepenkap of schermkap worden de effecten van de natuurlijke dynamiek op onnatuurlijke wijze vergroot. Daardoor worden bossen steeds jonger. Dat gaat ten

koste van de soorten die afhankelijk zijn van oude, aftakelende en dode bomen. De specifieke biodiversiteit die gebonden is aan die ontwikkelingsfases dient echter ook in een goede staat van instandhouding te worden gehouden.

Open plekken bieden weliswaar geschikt habitat voor soorten van buiten het bos, maar niet voor soorten die aan bos gebonden zijn. Soorten van buiten het bos vinden hun habitat op de vele aanwezige heidevelden en andere natuurgebieden met korte vegetaties.

Die soorten passen in de (semi)permanente open ruimtes in “Grootschalige, dynamische natuur” (No1, Index Natuur en Landschap; zie BIJ12), maar niet in bossen zoals die worden gedefinieerd in de Index Natuur en Landschap (Vochtige bossen N14, Droge bossen N15, Bossen met houtproductie N16; zie BIJ12), de Wet natuurbescherming en de Gedragscode.

Er zijn geen aanwijzingen dat het leefgebied van de op pagina 40 in de GSB genoemde soorten significant door groepenkap of schermkap wordt uitgebreid of dat de staat van instandhouding erdoor verbetert.

Om niet-bossoorten een geschikt leefmilieu te geven helpt het niet om kortstondig open plekken in het bos aan te bieden die binnen drie jaar weer vol boompjes worden geplant (hetgeen voortvloeit uit de herplantplicht die de Wnb vereist en die van toepassing blijft naast de GSB). Het is effectiever en efficiënter om een plek die eenmaal open is langdurig open te houden, hetzij door begrazing, hetzij door te maaien, zoals overall in natuurgebieden in Nederland gebeurt.

Ad C Struweelontwikkeling

De openingen in het bos die ontstaan door groepenkap moeten binnen drie jaar weer bebost zijn o.g.v. de herplantplicht. Die periode is tekort om zoom- of struweelvorming in zo'n opening te doen ontstaan en hun specifieke habitat te doen ontwikkelen.

Als er al zomen of struwelen zouden ontstaan worden deze direct overgroeid door de jonge bomen.

Ad D Bosomvorming

Bij bosomvorming gaat het om ruimtelijke ingrepen die heel weinig voorkomen. Dit soort incidenteel voorkomende ingrepen met verstrekkende gevolgen voor de te beschermen soorten die bovendien in zeer verschillende omstandigheden voorkomen, passen niet in een gedragscode. Gelet op de gevolgen dient hierbij altijd een ontheffingsprocedure gevolgd te worden.

Conclusies:

In de alternatievenafweging wordt er ten onrechte vanuit gegaan dat groepenkap en schermkap de alternatief zijn voor uitkapbeheer om de gewenste bosbeheerdoelstellingen te stimuleren omdat uitkapbeheer dat niet zou kunnen. Op grond van de praktijk en de literatuur kan echter worden vastgesteld, dat uitkapbeheer in bijna alle gevallen een beheermethode is waarmee de wenselijke bosbeheerdoelstellingen haalbaar zijn en de soortenbescherming is gegarandeerd.²

Gebruikte bronnen

Fanta, J., 1982. Natuurlijke verjonging van het bos op droge zandgronden. Rapport nr 301 Rijksinstituut “De Dorschkamp”. Wageningen.

Kuiters, A.T. et al, 1997. Spontane bosverjonging en hoefdieren. In Van Wieren et al, eds. Hoefdieren in het boslandschap. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek. Wageningen.

Kuper, J.H., 1994. Sustainable development of Scots pine forests. Wageningen University Papers 94-2.

²

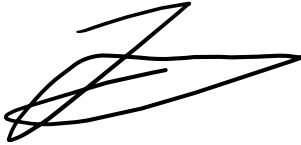
Conclusie t.a.v. de beroepsgronden

Het besluit is in strijd met art 3.31 Wnb omdat:

- het wetenschappelijk onvoldoende en onjuist onderbouwd is ter zake van de toegelaten omvang van de ruimtelijke ingrepen groepenkap en schermkap;
- de in GSB opgenomen extra maatregelen bij toepassen van ruimtelijke ingrepen onvoldoende zijn om de goede staat van instandhouding van beschermde soorten als bedoeld in art 3.31 te garanderen;
- de beperkingen t.a.v. toepasbaarheid van de ruimtelijke ingrepen tot een specifiek aantal soorten zijn onduidelijk en daarmee onvoldoende sturend;
- de alternatievenafweging uit de GSB ter rechtvaardiging van de inzet ruimtelijke inrichtingsmaatregelen is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten en aannames.

SNB stelt vast dat de in de GSB opgenomen ruimtelijke ingrepen schermkap, groepenkap en bodembewerking door de toegelaten omvang van deze ingrepen en in combinatie daarmee de onjuiste en onvolledige ruimtelijke beperkingen die daaraan zijn gekoppeld, en de rechtvaardiging er van die is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten en aannames, onvoldoende waarborgen bevat om schade aan de soorten als bedoeld in art 3.31 lid 1 te voorkomen. Daarmee is het besluit in strijd met art 3.31 lid 2 en 3 Wnb vastgesteld en verzoekt SNB uw rechtbank het besluit te vernietigen.

Hoogachtend,



Ir. J. Bos, voorzitter

w.g.

Dr. Ir. J. H. Kuper, secretaris

Bijlage: Statuten van de Stichting Natuurvolgend Bosbeheer.