

Inventarisatie wet- en regelgeving voedselbossen

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
	Leeswijzer.....	5
2.	Internationale en Unierechtelijke regelgeving	6
	2.1. EU- Vogelrichtlijn en EU- Habitatrichtlijn.....	6
	2.2. EU-Bosstrategie.....	7
	2.3. Biodiversiteitsverdrag en Biodiversiteitsstrategie	8
	2.4. EU-exotenverordening.....	8
	2.5. Wetlandsverdrag.....	9
3.	Landelijke regelgeving	10
	3.1. Wet natuurbescherming (Wnb).....	10
	3.2. Wet ruimtelijke ordening (Wro).....	11
	3.3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	12
	3.4. Blik op de toekomst: de Omgevingswet.....	13
4.	Provinciale regelgeving en beleid	14
	4.1. Limburg.....	14
	Omgevingsverordening Limburg 2014.....	14
	Provinciale omgevingsplan (POL 2014).....	14
	Provinciaal Natuurbeheerplan Limburg.....	15
	4.2. Noord-Brabant.....	15
	Verordening ruimte Noord-Brabant.....	15
	Omgevingsvisie Brabant.....	15
	Provinciaal Natuurbeheerplan Brabant	16
5.	Regelgeving waterschap en Rijkswaterstaat.....	17
	5.1. Kwalitatieve regelgeving (Rijkswaterstaat en waterschap).....	17
	5.2. Kwantitatieve regelgeving waterschap Limburg	17
	5.3. Relevant beleid waterschap Limburg	17
	5.4. Kwantitatieve regelgeving Rijkswaterstaat	17
	5.5. Relevant beleid Rijkswaterstaat-Zuid.....	18

6. Gemeentelijke regelgeving.....	19
6.1. <i>Structuurvisies</i>	19
6.2. <i>Bestemmingsplannen</i>	20
7. Tot slot.....	23

1. Inleiding

Vanuit het KCNL project Voedselbossen Zuidoost-Nederland bestond de opdracht een inventarisatie van Europese, landelijke, provinciale & gemeentelijk regelgeving te maken die invloed hebben op voedselbossen.

Gebleken is dat in het werkveld de behoefte bestaat aan een inventarisatie van wet- en regelgeving die van toepassing is op de realisatie van voedselbossen en helpt bij de besluitvorming bij nieuwe initiatieven. “Voedselbosbouw is een nieuw en afwijkend concept waaraan op zeer verschillende manieren invulling kan worden gegeven, waardoor vaak niet meteen duidelijk is hoe dit binnen de bestaande kaders van wet- en regelgeving valt. Kenmerkend voor voedselbos is dat het niet slechts één functie heeft, maar een combinatie daarvan: agrarisch, natuur, houtproductie, beleving, educatie.”¹

Gedurende de looptijd van het project, is de opdracht nader afgebakend. Als eerste is de definitie van het begrip voedselbos *binnen dit deelproject* ingekaderd. Hiervoor is enkel gekeken naar initiatieven die voldoen aan de definitie van een voedselbos, zoals omschreven in de ‘Greendeal voedselbossen.’² Mogelijke andere activiteiten die worden gekoppeld aan het voedselbos, los van het ‘groene deel’, zijn buiten beschouwing gelaten; denk bijvoorbeeld aan poelen, verwerking/verkoop van producten, gebouwen (zogenaamde rood-bestedingen in bestemmingsplannen).

Artikel 2: Definitie voedselbos – Greendeal Voedselbossen

Voor Nederland vormen voedselbossen een betrekkelijk nieuw fenomeen, dat vraagt om nadere afbakening; hiertoe leent zich met name de typologie die de University of Missouri heeft ontwikkeld voor verschillende vormen van agroforestry. Agroforestry is zelf een brede categorie van landgebruikssystemen waarin meerjarige houtige gewassen (bomen en struiken) bewust worden gecombineerd met (éénjarige) landbouwgewassen en/of -dieren, in ruimte of tijd, dan wel in beide. Hieronder worden op grond van hun ruimtelijke structuur onderscheiden:

- A. Rijenteelt (alley cropping); rijen bomen in een akker;
- B. Bosweides (silvopasture); grazend vee op gronden waarop ook bomen groeien;
- C. Oeverstroken (riparian zones); lijnvormige beplantingen langs terrassen en watergangen;

¹ R. Jans, A. Fennema, W. Van Eck, ‘Voedselbosbouw en wet- en regelgeving,’ voedseluithebos.nl/wet-en-regelgeving/.

² ‘Green Deal Voedselbossen’, via greendealvoedselbossen.nl/green-deal-voedselbossen/

D. Voedselbossen (food forests); hoogdiverse ecosystemen met de gelaagde structuur en diverse functies van een natuurlijk bos.

Voor Partijen in het kader van deze Green Deal laat een specifiek ecosysteem zich als voedselbos kwalificeren op basis van de volgende kenmerken:

- Een door mensen ontworpen productief ecosysteem naar het voorbeeld van een natuurlijk bos, met een hoge diversiteit aan meerjarige en/of houtige soorten, waarvan delen (vruchten, zaden, bladeren, stengels ed.) voor de mens als voedsel dienen;
- Aanwezigheid van een kruinlaag van hogere bomen;
- Aanwezigheid van minimaal 3 van de andere niches of vegetatielagen van resp. lagere bomen, struiken, kruiden, bodembedekkers, ondergrondse gewassen en klimplanten;
- Aanwezigheid van een rijk bosbodemleven;
- Een robuuste omvang, d.w.z. een oppervlakte van minimaal 0,5 hectare in een ecologisch rijke omgeving; in een ernstig verarmde omgeving is een minimale oppervlakte tot 20 hectare vereist.

Als tweede is het voor een algemene inventarisatie ondoenlijk gebleken alle relevante wet- en regelgeving te benoemen. Zoals gezegd kan bij het oprichten van een voedselbos veel bijzondere wet- en regelgeving een rol spelen. Denk aan de Wet milieubeheer, Wet bodembescherming, Warenwet, Natuurschoonwet. In het kader van dit project is enkel gekeken naar de wet- en regelgeving voor wat het ruimtelijk planologische spoor betreft en de natuurwetgeving. Hierbij is van belang dat elke plek weer op zichzelf staand bekeken moet worden. Op elke locatie kunnen andere regels te gelden hebben die mogelijk beperkend kunnen werken of juist mogelijkheden bieden voor het initiatief.

Bovenstaande geeft aan dat de wet- en regelgeving die een initiatiefnemer bij de realisatie van een voedselbos tegenkomt erg diffuus kan zijn. Dit maakt dat de hieronder beschreven inventarisatie niet uitputtend is. Ook met betrekking tot de bekeken ruimtelijke- en natuurwetgeving vormt het geen uitputtend naslagwerk.

Dit document is enkel bedoeld als richtlijn / startpunt voor initiatiefnemers die met een voedselbos willen beginnen. Het is opgesteld om initiatiefnemers een idee te geven waar qua wet- en regelgeving allemaal aan kan worden gedacht. Het is van belang te beseffen dat meer wet- en regelgeving aan de orde is dan dat hier wordt genoemd, vooral wanneer combinaties met bijvoorbeeld bebouwing en wateropgaves aan de orde zijn.

In dit overzicht wordt bovendien per onderwerp verwezen naar informatie op relevante websites. Deze bronnen kunnen worden gebruikt om meer (achtergrond)kennis te vergaren. Aan de informatie in dit overzicht en de hierin genoemde bronnen kunnen geen rechten worden ontleend.

Leeswijzer

In dit document wordt gestart met de internationale en nationale wetgeving, en daarna komt de provinciale en gemeentelijke regelgeving aan de orde. Vanuit het perspectief van initiatiefnemers is het zinvol om precies andersom te beginnen en eerst bezien wat op lokaal niveau geregeld is om vervolgens te bezien of aan provinciale, nationale en internationale verplichtingen wordt voldaan.

2. Internationale en Unierechtelijke regelgeving

2.1. EU- Vogelrichtlijn en EU- Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn uit 1979 is met name gericht op het in stand houden van de natuurlijk in het wild voorkomende vogels in Europa.³ Het draait om behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding.

De Habitatrichtlijn uit 1992 is met name gericht op het in stand houden van biodiversiteit.⁴ De natuurlijke leefomgeving van wilde planten en dieren staat daarbij hoog in het vaandel. Het is met name bedoeld om de gunstige staat van instandhouding van aangewezen soorten te behouden dan wel te herstellen. In de bijlagen van de Habitatrichtlijn staan beschermde diersoorten genoemd. Specifiek in bijlage 1 van de Habitatrichtlijn wordt de lijst met beschermde bossen weergegeven. Het gaat daarbij met name om zeldzame soorten of bomen die het leefgebied van beschermde soorten zijn.

Beide richtlijnen verplichten lidstaten om Natura-2000-gebieden aan te wijzen.⁵ Dit zijn speciale beschermingszones die gezamenlijk het Europese Natura 2000-netwerk vormen. Naast de aanwijzingsverplichting geven deze richtlijnen in het kader van gebiedsbescherming belangrijke regels m.b.t. de instandhouding weer. Een en ander is vertaald in Nederlandse wetgeving. Over de Wet natuurbescherming en toekomstige Omgevingswet verderop meer.

Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de websites van de Europese Commissie en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, te raadplegen via:

ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_nl.htm ;
rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natura-2000 ;
minInv.nederlandsesoorten.nl/content/habitatrichtlijn ;
minInv.nederlandsesoorten.nl/content/vogelrichtlijn.

³ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand. Ingrijpend gewijzigd en nieuw gecodificeerd in: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, (PbEU 2010, L20/7), via: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0147&qid=1466520663238&from=EN.

⁴ Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEU 1992, L207), via: [Richtlijn 1992/43/EEG https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:NL:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:NL:HTML).

⁵ In de natura 2000 vlier kunnen de Europees beschermde gebieden worden opgezocht, via: natura2000.eea.europa.eu/.

2.2. EU-Bosstrategie

Dit beleidskader van de Europese Unie uit 2013 geeft aan dat het bij het bos niet alleen om landelijke ontwikkeling gaat maar ook om milieuaspecten – met name biodiversiteit.⁶

De leidende beginselen van deze strategie (genoemd op pagina 5 en 6 van de strategie) zijn:

- “Duurzaam bosbeheer en multifunctionaliteit van bossen, waarbij deze op een evenwichtige wijze velerlei goederen en diensten kunnen leveren en hun bescherming gegarandeerd blijft.
- Efficiënt hulpbronnengebruik, waarbij de bijdrage die de bossen en de bosbouwsector leveren aan plattelandsontwikkeling, groei en werkverschaffing wordt geoptimaliseerd.
- Wereldwijde verantwoordelijkheid voor de bossen, waarbij een duurzame productie en consumptie van bosproducten wordt bevorderd.”

De bosdoelstellingen 2020 (genoemd op pagina 6 van de strategie) zijn:

Garanderen en aantonen dat alle bossen in de EU volgens de beginselen van duurzaam bosbeheer worden beheerd en dat de EU in verhoogde mate bijdraagt tot de bevordering van duurzaam bosbeheer en de vermindering van ontbossing op wereldniveau, met name door:

- bij te dragen tot een goed evenwicht tussen de diverse functies van het bos, zodat aan alle behoeften wordt voldaan en de levering van vitale ecosysteemdiensten wordt gegarandeerd;
- de grondslag te leggen voor een situatie waarbij de bosbouw en de hele houtsector-waardeketen krachtig concurrerende en levensvatbare onderdelen zijn van de bio-economie.

Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de website van het Europees Parlement, te raadplegen via: europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/105/de-europese-unie-en-bossen.

⁶ Commissiedocument 659 van 2013, finale versie, mededeling van de Commissie van 20 september 2013 aan het Europees Parlement, De Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector, via: eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:21b27c38-21fb-11e3-8d1c-01aa75ed71a1.0004.05/DOC_1&format=PDF.

2.3. *Biodiversiteitsverdrag en Biodiversiteitsstrategie*⁸

Volgens het biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties uit 1993 dient elke lidstaat “de introductie van exoten die bedreigend zijn voor ecosystemen te voorkomen en reeds gevestigde soorten te beheersen of uit te roeien.”⁹ Dit is voor zover een en ander mogelijk en passend is. Daarnaast heeft Nederland zich als lidstaat van de Europese Unie verbonden aan de EU-Biodiversiteitsstrategie voor 2020.¹⁰

Voor meer informatie wordt naast biodiversiteit.nl en invasieve-exoten.nl bijvoorbeeld verwezen naar de website van de International Union for Conservation of Nature, te raadplegen via: www.iucn.nl/oplossingen/biodiversiteitsverdrag

2.4. *EU-exotenverordening*¹¹

In voedselbossen worden onder andere voor voedselproductie voor 80% soorten aangeplant die uitheems zijn. Deze soorten staan ook bekend als een exoot. Dit wil zeggen dat die planten van origine uit een ander land komen.¹² Een exoot is meestal ongevaarlijk voor de natuur in Nederland en kan zelfs een waardevolle bijdrage leveren aan de natuur, maar af en toe zit er een exoot tussen die de natuur in Nederland bedreigt. Deze soorten worden invasieve exoten genoemd. Een voorbeeld hiervan is de reuzenbalsemien. De meningen hierover zijn vaak erg verdeeld. Sinds 1 januari 2015 geldt in de landen van de Europese Unie de Europese exotenverordening. Deze verordening gaat over planten en dieren die schadelijk zijn voor de natuur in Europa. Een onderdeel van de Europese exotenverordening is de Unielijst.¹³ Op deze lijst, die al vaker is aangepast, staan de invasieve exoten genoemd die bestreden moeten worden door de EU-landen. Sommige komen ook in Nederland voor.

⁷ Verdrag van de Verenigde Naties inzake biologische diversiteit van 5 juni 1992, via: wetten.overheid.nl/BWBV0001136/1994-10-10#Verdrag_2.

⁸ De biodiversiteitsstrategie van de EU voor de periode tot 2020, Europese Unie 2011, te raadplegen via: ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_NL.pdf.

⁹ ‘Beleid en regelgeving,’ via invasieve-exoten.nl/index.php/beleid-en-regelgeving/.

¹⁰ De biodiversiteitsstrategie van de EU voor de periode tot 2020, Europese Unie 2011, te raadplegen via: ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_NL.pdf

¹¹ Verordening (EU) 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU 2014, L317/35), te raadplegen via: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1143&from=EN

¹² ‘Voedselbossen en de discussie over invasieve exoten,’ via greendealvoedselbossen.nl/exoten/.

¹³ Beleid en regelgeving,’ via invasieve-exoten.nl/index.php/beleid-en-regelgeving/.

Op basis van de Verordening is het met betrekking tot deze soorten wel verboden deze in te voeren, te kweken of te fokken, te verhandelen en te bezitten.¹⁴

Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de websites van het Ministerie van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit hieromtrent, te raadplegen via:
minInv.nederlandsesoorten.nl/content/eu-exotenverordening-11432014 en
nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten/unielijst-invasieve-exoten.

2.5. Wetlandsverdrag¹⁵

Het Wetlandsverdrag uit 1971 ziet op de bescherming van wetlands, zoals draslanden, moerassen en meren. Via de landeninformatie m.b.t. dit verdrag, kunnen dergelijke gebieden worden opgezocht. Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de website van de Rijksoverheid hieromtrent, te raadplegen via: www.clo.nl/indicatoren/nl1509-wetlands-van-de-conventie-van-ramsar

Dit waren de richtlijnen en verdragen die in internationaal en Unierechtelijk verband zijn bekeken voor de inventarisatie. Afhankelijk van het concrete initiatief kunnen ook andere specifieke Europese Verordeningen van belang zijn. Zoals gezegd zijn de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn verankerd in nationale wet- en regelgeving. Daar wordt in het navolgende op ingegaan.

¹⁴ 'Beleid en regelgeving,' via invasieve-exoten.nl/index.php/beleid-en-regelgeving/.

¹⁵ 'Ramsar Sites Information Service,' via rsis.ramsar.org/fr/ris-search/Pays-Bas?pagetab=1

3. Landelijke regelgeving

3.1. *Wet natuurbescherming (Wnb)*

Sinds 1 januari 2017 vervangt de Wet natuurbescherming drie oude wetten, te weten: de Boswet, de Flora en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. De naam van de wet geeft al aan dat de wet ziet op de bescherming van de natuur. De wet vormt samen met het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming de Nederlandse vertaling van de Unierechtelijke Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Er worden onder meer regels gegeven over de bescherming van natuurgebieden: gebiedsbescherming. En over de bescherming van bepaalde planten en dieren: soortenbescherming. Anders dan voorheen, zijn voor het overgrote deel Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten van de Provincies het bevoegd gezag wanneer het op natuurbescherming aankomt. Zij mogen ook beleid hieromtrent opstellen.¹⁶

In het kader van voedselbossen is het bijvoorbeeld relevant of op de plek waar het voedselbos zal worden gerealiseerd beschermde dieren en planten leven. Het is volgens de wet immers - onder andere - verboden de soorten te verstoren of hun voortplantingsplaatsen of rustplaatsen te vernielen of te beschadigen. Ook is relevant of de initiatiefnemer het voedselbos in of nabij een Natura 2000- gebied wil realiseren.¹⁷ In deze Europees beschermde natuurgebieden is het verboden om activiteiten te verrichten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten kunnen verslechteren of een 'significante verstoring' kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. In de aanwijzingsbesluiten van een Natura 2000-gebied staan de doelen voor de habitattypen en (vogel)soorten waarvoor het gebied is aangewezen en de begrenzing van het gebied. Dit geldt niet alleen voor activiteiten in het Natura 2000-gebied zelf, maar ook daarbuiten. Dit is beschreven in het bijbehorende beheerplan. De provincie is het bevoegd gezag voor ontheffingen of vergunningen voor een ingreep in of nabij Natura 2000 gebieden.

De Wet natuurbescherming geeft ook regels over houtopstanden. Hierin is de bescherming van het areaal bos vastgelegd. Een bos heeft minimaal een omvang van tien are of meer dan 20 bomen op een rij bevat. Een bos is een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend. Deze regels kunnen van toepassing zijn als sprake is van het vellen van een houtopstand. Of er een meldingsplicht, herplantplicht of andere verplichtingen gelden, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

¹⁶ Voor meer informatie omtrent de (invoering van) de Wet natuurbescherming, zie bijvoorbeeld J.M.I.J. Zijlmans, "de Wet natuurbescherming: van hetzelfde laken een pak?", JM 2017/953.

¹⁷ In de zogenaamde natura 2000 viewer kunnen de Europees beschermde gebieden worden opgezocht, te raadplegen via: <http://natura2000.eea.europa.eu/>.

Gaat het om houtopstanden binnen de bebouwde kom? Dan is niet de Provincie aan zet maar moet in de lokale kapverordening van de gemeente worden gekeken. De lokale kapverordening geldt binnen en buiten de bebouwde kom en bij bestemming natuur kunnen dus ook de regels van de Wet Natuurbescherming van kracht zijn. De regels die beschreven staan bij houtopstanden in de Wet Natuurbescherming gelden niet binnen de bebouwde kom, houtopstanden op erven en in tuinen, fruitbomen, windschermen, biomassa productie plantgoed, kerstbomen, kweekgoed en populieren en wilgen als wegbeplantingen, of langs waterwegen of langs landbouwgronden.

- Bos op landbouwgrond is in een aantal gevallen uitgezonderd van de wet natuurbescherming. Er mogen dan niet meer dan 50 bomen per hectare staan. Dit mogen dan alleen vruchtbomen (fruit en noten), windbescherming plantgoed, kweekgoed, biomassaproductie plantgoed (populier, wilg, els en es) en populieren en wilgen die langs wegen of de randen van het perceel staan zijn. Als je andere soorten of combinaties aanplant, valt het gebied wel onder de Wet Natuurbescherming (o.a. Houtopstanden, Soortenbescherming). Let erop dat je ook ontheffing van de herplantplicht aanvraagt. Je loopt anders het risico dat een terrein, als er vele jaren bos op staat, uiteindelijk ook de bestemming natuur krijgt.
- Indien sprake is van een houtopstand en je gaat bomen kappen, moet je rekening houden met het tijdig doen van een kapmelding (bij grotere ingrepen in het kronendak) en de herplantplicht (onder andere herplanten binnen 3 jaar).

Voor meer informatie omtrent de Wnb wordt bijvoorbeeld verwezen naar de website van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, te raadplegen via: infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-natuurbescherming/. In het kader van gebiedsbescherming, soortenbescherming en houtopstanden zijn ook verdere regels gesteld op provinciaal niveau. Daar wordt later op ingegaan.

3.2. **Wet ruimtelijke ordening (Wro)**

Deze wet geeft (samen met het Besluit ruimtelijke ordening) regels over de ruimtelijke ordening / fysieke leefomgeving teneinde een kwalitatief sterke besluitvorming te bewerkstelligen. Zo ziet de wet op “de positie van het bestemmingsplan te versterken, de doelgerichtheid en doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid te vergroten en de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen.”¹⁸ Daarnaast geeft deze wet regels over “organisatie, bevoegdheden, instrumenten, procedures, de handhaving en de rechtsbescherming ter zake van de ruimtelijke ordening.”¹⁹ De Wro kent een instrument voor beleid en een instrument voor normstelling. Gemeenten, Provincies en Rijk moeten een structuurvisie hebben, waarin het ruimtelijk beleid wordt beschreven, met een uitvoeringsstrategie hoe men dat gaat

¹⁸ J.W. van Zundert, 'Commentaar op Wet ruimtelijke ordening,' in: J.W. van Zundert e.a. (red.), Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 3.

¹⁹ J.W. van Zundert, 'Commentaar op Wet ruimtelijke ordening,' in: J.W. van Zundert e.a. (red.), Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 3.

realiseren.²⁰

De Wro voorziet ook in de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk om door middel van een verordening respectievelijk een Algemene maatregel van Bestuur algemene of specifieke eisen te stellen aan ruimtelijke plannen en besluiten van lagere overheden of aan de kwaliteit ervan. Deze eisen dienen tot borging van de rijks- of provinciale belangen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Ze hebben meestal betrekking op de inhoud van bestemmingsplannen, beheersverordeningen of omgevingsverordening ruimte. Aan de hand van deze wet- en regelgeving worden door gemeenten en provincies bestemmingsplannen, respectievelijk provinciale inpassingsplannen opgesteld, waarin de juridische toetsingskaders vastliggen (normstelling).²¹

Uiteindelijk bepaalt het plaatselijke ruimtelijke regime hoe moeilijk / makkelijk het planologisch is om een voedselbos te realiseren. Oftewel, welke bestemming heeft het of zou het moeten krijgen, wil het voedselbossenproject binnen de planologische kaders realiseerbaar zijn. Een initiatiefnemer doet er dan ook verstandig aan op bestemmingsplanniveau te beginnen bij de inventarisatie t.b.v. het opstarten van een voedselbos. Hier wordt verderop uitgebreid op ingegaan.

Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de website van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, te raadplegen via:

infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/

3.3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Deze wet is een soort kaderwet en stelt regels omtrent omgevingsvergunningen die worden aangevraagd in het kader van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.²² Er kunnen ook nog steeds aparte deelvergunningen voor een activiteit worden aangevraagd, mits er geen sprake is van onlosmakelijke activiteiten, waarvoor meerdere vergunningplichten tegelijk gelden (bijv. bouwen en afwijken bestemmingsplan).²³

Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de website van de Rijksoverheid, te raadplegen via: infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/

²⁰ 'De Wro in het kort,' via infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/.

²¹ 'De Wro in het kort,' via infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/.

²² 'Wabo in het kort,' via infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/.

²³ Zie bijvoorbeeld voor meer informatie R. Uylenburg, 'Commentaar op Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,' in: A.G.A. Nijmeijer e.a. (red.), Tekst & Commentaar Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 1

3.4. *Blik op de toekomst: de Omgevingswet*

In de nabije toekomst wordt de regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water gebundeld in de Omgevingswet. Dit wil zeggen dat een aantal wetten zullen verdwijnen en plaats zullen maken voor deze integrale wet. Er zal dan slechts één wet zijn en er komen vier nieuwe algemene maatregelen van bestuur. Dit zijn:

1. Het Omgevingsbesluit (Ob)
2. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
3. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
4. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Als laatste zal er een ministeriële regeling van kracht worden: de Omgevingsregeling.

Door middel van aanvullingswetten zullen wetten als de Wet natuurbescherming en de Wet Bodembescherming uiteindelijk ook in de nieuwe wet worden verankerd.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien op 1 januari 2022, maar dit is een streefdatum. Vanaf het moment van inwerkingtreding zullen ook provinciale en lokale wet- en regelgeving hierop worden aangepast. In overheidsland wordt hard gewerkt om te voldoen aan het toekomstige regime. Bestemmingsplannen zullen straks plaats moeten maken voor de zogenaamde ‘omgevingsplannen’ en termen als ‘bestemmingen’ en ‘aanduidingen’ zijn onder het nieuwe regime te vinden als ‘functies.’ Op provinciaal niveau heeft straks één Omgevingsverordening per provincie te gelden. Het is als initiatiefnemer van belang zich te realiseren dat de wet- en regelgeving in deze inventarisatie binnen afzienbare tijd (in ieder geval) in een ander juridisch jasje wordt gestoken.

Voor meer informatie over de voortgang van het wetgevingstraject en inhoudelijke implicaties wordt verwezen naar: aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/ en omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet.

4. Provinciale regelgeving en beleid

4.1. Limburg

Omgevingsverordening Limburg 2014

Dit is de vigerende omgevingsverordening van de provincie Limburg, te raadplegen via limburg.nl/onderwerpen/omgeving/omgevingsverordening/geconsolideerde/ en ruimtelijkeplannen.nl. In de Omgevingsverordening Limburg 2014 staan regels over de fysieke leefomgeving vermeld. Afhankelijk van het initiatief, kunnen verschillende artikelen uit de Omgevingsverordening Limburg 2014 van toepassing zijn.

Zo worden in de Omgevingsverordening Limburg 2014 vrijstellingen m.b.t. ontheffingen voor soortenbescherming genoemd en zijn er regels over houtopstanden in opgenomen. Ook is het beschermingsregime voor de Goudgroene natuurzone (Nationaal Natuur Netwerk in Limburg – paragraaf 2.6), Zilvergroene natuurzone (paragraaf 2.13) en Bronsgroene Landschapszone (paragraaf 2.7) in de Omgevingsverordening Limburg 2014 opgenomen. De Goudgroene natuurzone is een samenhangend netwerk van natuurgebieden en landbouwgebieden met natuurwaarden van (inter-)nationaal belang. Daarnaast worden regels gesteld over onder meer het Beschermingsgebied Nationaal Landschap Zuid Limburg, Zone Natuurbeek, Waterwingebieden, Grondwaterbeschermingsgebieden, Boringvrije zones, watersystemen. Op deze manier wordt de leefomgeving door middel van de gestelde regels in de Omgevingsverordening beschermd.

Provinciale omgevingsplan (POL 2014)

“Het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL) gaat over onderwerpen als wonen, verkeer, energie, infrastructuur, detailhandel, bedrijventerreinen, water, natuur, landschap, landbouw en ondergrond. Het POL laat zien hoe we de kwaliteit van onze omgeving willen verbeteren. We kijken in het POL vooral naar de komende tien jaar. [...] Het POL geeft per onderwerp op hoofdlijnen aan welke rol de Provincie heeft en hoe we aan het onderwerp werken.”²⁴ Het POL is te raadplegen via:

limburg.nl/onderwerpen/omgeving/omgevingsvisie/provinciaal/.

Bij het starten van een voedselbos kunnen verschillende aspecten van het POL om de hoek komen kijken. Hierbij is de soort activiteit en de locatie van de activiteit bepalend voor welke kaders uit het POL van toepassing zijn. Specifieke regels voortvloeiende uit het POL, kunnen worden gevonden in de hierboven beschreven Omgevingsverordening Limburg 2014.

²⁴ te raadplegen op provincie Limburg, ‘Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL),’ via:

limburg.nl/onderwerpen/omgeving/omgevingsvisie/provinciaal/

Provinciaal Natuurbeheerplan Limburg

Dit “is een beleidskader voor het provinciale natuurbeleid. In het natuurbeheerplan begrenzen en beschrijven provincies de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen.”²⁵ Op de kaart van het Provinciaal Natuurbeheerplan Limburg zijn de beheertypekaart en ambitiekaart m.b.t. natuur te vinden. Per vlak kan worden bekeken welk natuurdoel er voor een perceel geldt. Het Provinciaal Natuurbeheerplan Limburg is te raadplegen via limburg.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/aanleg-beheer/ en ruimtelijkeplannen.nl

Naast dit beleid en regelgeving, kunnen ook andere kaders op provinciaal niveau een rol spelen. Een en ander is afhankelijk van de precieze vormgeving en locatie van het project. Denk aan Beleidsregels Houtopstanden en Beleidsregel natuurcompensatie.

4.2. Noord-Brabant

Verordening ruimte Noord-Brabant

In de Verordening ruimte Noord Brabant zijn, net zoals in de Omgevingsverordening Limburg 2014, regels opgenomen waarvan de provincie het belangrijk vindt dat die door iedere gemeente worden toegepast bij ruimtelijke besluiten. Regels die mogelijk relevant zijn, hebben met name betrekking op ontwikkelingen waarvoor een wijziging van de bestemming nodig is of een omgevingsvergunning voor afwijking dien te worden afgevraagd.

In artikel 5 ligt het beschermingsregime van het Natuurnetwerk Brabant (NNB) vast. Het Natuur Netwerk Brabant (NNB) is een samenhangend netwerk van natuurgebieden en landbouwgebieden met natuurwaarden van (inter-)nationaal belang. In artikel 6 staan de regels voor de Groenblauwe mantel. Bestemmingsplannen in de groenblauwe mantel zijn voor behoud, herstel of duurzame ontwikkeling van het watersysteem en de ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden. In hoofdstuk 4 Aanduidingen staan regels voor behoud en bescherming van gebieden met een bepaalde aanduiding. Het gaat bijvoorbeeld om Natuur Netwerk Brabant, regionale waterberging, waterwingebied en cultuurhistorisch vlak. De Verordening ruimte Noord-Brabant is te raadplegen via ruimtelijkeplannen.nl.

Omgevingsvisie Brabant

In de nieuwe omgevingsvisie voor Brabant staan de ambities voor een goede fysieke leefomgeving voor Brabant, met name de lagenbenadering is hier van belang, en de

²⁵ Het natuurbeheerplan, via bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/het-natuurbeheerplan/.

hoofdpogaven, waaronder een klimaatbestendig (beekdal)landschap. Ook de Omgevingsvisie Brabant is te raadplegen via www.ruimtelijkeplannen.nl

Provinciaal Natuurbeheerplan Brabant

Dit “is een beleidskader voor het provinciale natuurbeleid. In het natuurbeheerplan begrenzen en beschrijven provincies de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen.”²⁶ Op de kaart van Natuurbeheerplan Brabant kaartbank.brabant.nl/viewer/app/natuurbeheerplan zijn de beheertypekaart en ambitiekaart te vinden. Per vlak kan worden bekeken welk natuurdoel er voor een perceel geldt.

Naast dit beleid en regelgeving, kunnen ook andere kaders op provinciaal niveau een rol spelen. Een en ander is afhankelijk van de precieze vormgeving en locatie van het project.

²⁶ Het natuurbeheerplan, via bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/het-natuurbeheerplan/.

5. Regelgeving waterschap en Rijkswaterstaat

Afhankelijk van het soort activiteit en de locatie van die activiteit kan ook regelgeving van het waterschap of Rijkswaterstaat van toepassing zijn. Het waterschap en Rijkswaterstaat zijn het bevoegde gezag voor regels over wat er wel en niet mag in en rondom het water en waterkeringen. Dit gaat over kwantitatieve aspecten maar ook over kwalitatieve aspecten van het waterbeheer. Ze mogen ook regels stellen over het onttrekken van grondwater en drainage.

Rijkswaterstaat is bevoegd voor de grote rivieren (in casu de Maas). Het waterschap is bevoegd voor de andere oppervlaktewater. Voor wet- en regelgeving op dit gebied kan (voor Limburg) worden gedacht aan:

5.1. *Kwalitatieve regelgeving (Rijkswaterstaat en waterschap)*

- Waterwet (inclusief Waterbesluit en Waterregeling)
- Activiteitenbesluit
- Besluit lozen buiten inrichtingen
- Besluit lozen afvalwater huishoudens

5.2. *Kwantitatieve regelgeving waterschap Limburg*

- Keur (inclusief beleidsregels en uitvoeringsregels)
- Legger (= kaart die aangeeft in welke gebieden de regels van de keur gelden. Ook geeft de legger aan wie wat op welke plek moet onderhouden)

5.3. *Relevant beleid waterschap Limburg*

- Waterbeheerplan 2016- 2021
- Beheerplan waterkeringen 2017- 2022
- Exotenbeleid (in ontwikkeling)

5.4. *Kwantitatieve regelgeving Rijkswaterstaat*

- Waterwet (inclusief Waterbesluit en Waterregeling)
- Beleidslijn Grote Rivieren
- Vegetatielegger

5.5. Relevant beleid Rijkswaterstaat-Zuid

- Nationaal Waterplan (NWP), planperiode 2016-2021
- Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2016-2021 (Bprw)

Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de website van het waterschap Limburg, te raadplegen via: waterschaplimburg.nl

6. Gemeentelijke regelgeving

Zoals aangegeven onder 3.2 bepaalt het plaatselijk ruimtelijk regime uiteindelijk hoe moeilijk of makkelijk het planologisch is om een voedselbos te realiseren. Bij de inventarisatie van regelgeving doet een initiatiefnemer er dan ook goed aan te starten bij de lokale regelgeving. Is op gemeentelijk niveau de realisatie van een voedselbosinitiatief (ruimtelijk) mogelijk of zijn er manieren om dit in de toekomst mogelijk te maken? Met betrekking tot voedselbossen kunnen op gemeentelijk niveau onder meer de volgende wet- en regelgeving en beleid relevant zijn.

6.1. *Structuurvisies*

De visie op het ruimtelijk beleid voor de gehele gemeente worden in een structuurvisie beschreven. Er wordt aangegeven waar gewoond mag worden, natuur behouden blijft, welke landbouw waar plaatsvindt, hoe erfgoed beschermd wordt en welke soort economische bedrijvigheid toegestaan is.

De structuurvisie heeft geen juridische status in het kader van de ‘Wet ruimtelijke ordening’. Voor de gemeente (opsteller) is het een zichzelf bindend en richtinggevend document. Hiermee worden de bestemmingsplannen gemaakt. Een structuurvisie is doorgaans 10 tot 20 jaar geldig. Soms met een doorkijk naar de toekomst.

De gemeenteraad dient één of meer structuurvisies voor het gehele grondgebied van de betreffende gemeente op te stellen. De visies gaan over de langere termijn. Het opstellen ervan moet in het kader van een goede ruimtelijke ordening gebeuren. De structuurvisie bindt enkel de gemeente zelf – en is het beleid waarop de bestemmingsplannen uiteindelijk worden gebaseerd. Ook op provinciaal en rijksniveau is het opstellen van een natuurvisie verplicht.²⁷ In het kader van de Provincie Limburg en Provincie Noord – Brabant zijn dit de reeds genoemde Provinciale Omgevingsvisie Limburg 2014 en Omgevingsvisie Brabant.

Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de website van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, te raadplegen via:

infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/structuurvisie/

²⁷ ‘Structuurvisie,’ infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/structuurvisie/.

6.2. Bestemmingsplannen

Het beste startpunt om een beeld te krijgen of een bepaalde locatie geschikt is voor een voedselbos, is het bestemmingsplan van de gemeente. Dit kunt u inzien via www.ruimtelijkeplannen.nl

Een bestemmingsplan laat zien wat de bestemming van een bepaald perceel is; en welke regels hier gelden. Met name welk gebruik hier is toegestaan. Een bestemmingsplan bevat een kaart evenals een toelichting hierop.

De regels gaan over:

- De bestemmingsomschrijving, waarvoor het gebied is bedoeld.
- Bouwen (bouwhoogte, nokhoogte, bouwpercentages, afstanden tot de perceelsgrenzen, etc.)
- Gebruiksregels (o.a. strijdig gebruik: wat mag absoluut niet)
- Omgevingsvergunningen voor werken en werkzaamheden (zonder vergunning is het verboden om dit en dat te doen).
- En de bijbehorende afwegingskaders (geen onevenredige aantasting van de bedoelde waarden).
- Mogelijkheden voor afwijking van de gebruiksregels (meestal als de waarden in de bestemmingsomschrijving niet worden aangetast).
- De bevoegdheden om de bestemming te wijzigen (bijv. het bouwvlak of naar een andere bestemming, bijv. bos of natuur).

Of voedselbossen al dan niet “probleemloos” op een locatie kunnen worden aangelegd is (mede) afhankelijk van de bestemming, dubbelbestemming en/of aanduiding(en) en de bijbehorende regels. Allereerst hangt dit samen met de bestemmingsomschrijving en de te beschermen waarden. Dat laat zien waarvoor bepaalde gronden zijn bedoeld. In bijvoorbeeld een agrarische gebied zonder waarden of aanduiding is agrarische bodemexploitatie met bijbehorend groen vrijwel overal toegestaan. In de meeste gevallen is er geen of een beperkt aanlegvergunningstelsel opgenomen, waarvoor een vergunning nodig is. Voor het planten van landschapselementen is in dergelijke gebieden doorgaans geen vergunning nodig.

Enkele voorbeelden van bestemmingen zijn; natuur; bos; agrarisch gebied etc. Daarnaast kan een perceel, naast de hoofdbestemming, voor speciale waarden aangewezen worden zoals landschappelijke of archeologische bestemmingen. Dit heet dan een zogenaamde dubbelbestemming. Bij voedselbossen gaat het mogelijk o.a. om de bestemmingen:

- Natuur,
- Bos,
- Agrarisch gebied,
- Agrarische gebieden met natuur-, landschaps- en/of cultuurhistorische waarden.

Aan een (dubbel)bestemming zijn regels gebonden die in een beperking in het gebruik kunnen resulteren. Regels zijn bijvoorbeeld een maximale hoogte aan een opgaand gewas of boom, een maximale hoogte van bebouwing of een restrictie aan het soort beplanting (bv geen diepwortelende gewassen ca bomen, vanwege aanwezige archeologische waarden.

Op locaties waar een voedselbos gewenst is kunnen de volgende dubbelbestemming waarden voorkomen:

- openheid,
- kleinschalig besloten gebied,
- NNB/EHS,
- ecologische verbindingzone
- archeologie,
- aardkundige waarde,
- attentiegebied natuur ,
- natte natuurparel,
- beekdal,
- geomorfologie,
- waterbergingsgebied,
- landschap (bijv. voor struweelvogels, of amfibieën en reptielen)
- leefgebied kwetsbare soorten of leefgebied soorten van het kleinschalig cultuurlandschap.

Daarnaast kunnen er ook (functie) aanduidingen worden aangegeven op de kaart, bijvoorbeeld voor:

- aardkundig waardevol gebied,
- (leefgebied) kwetsbare soorten,
- natuurontwikkeling,
- weidevogels,
- struweelvogels
- openheid (van het landschap),
- cultuurhistorische waardevolle akker,
- beslotenheid (van het landschap),
- ecologische verbindingzone,
- beekdal.

- Uit het bestemmingsplan kan blijken dat een locatie met bestemming natuur tevens een onderdeel is van het Nederlands Natuurnetwerk, (voorheen EHS, NNB in Brabant en GNN in Gelderland)
- Als de locatie een agrarische bestemming heeft en niet binnen het Natuurnetwerk Nederland ligt, is het goed om te kijken of er nog aanvullende waarden benoemd zijn en of de gemeente specifieke bepalingen heeft opgenomen die de aanleg in de weg kunnen staan. Is dit niet het geval, dan is 'agrarische bodemexploitatie met bijbehorend groen' vrijwel overal toegestaan. Als bedrijf kun je mogelijk in aanmerking komen voor Bedrijfstoelagenrechten onder de

nieuwe gewascode 1940. Teelt van eenjarige gewassen en het houden van vee in het voedselbos zijn hierin uitgesloten.

Afhankelijk van hoe het voedselbosinitiatief en hoe het lokale bestemmingsplan eruit ziet, kan een initiatiefnemer tegen obstakels aanlopen. Bestemmingen kunnen anderzijds ook tot mogelijkheden leiden, bijvoorbeeld waar een bestemmingsplan specifiek natuurontwikkeling of ecologische verbindingszone als aandachtspunt benoemt. Bij veel bestemmingen is bovendien een omgevingsvergunning vereist. Dat geldt bijvoorbeeld voor het veranderen van de percelen, het graven, verdiepen of dempen van sloten, het aanleggen van drainage, het verzetten van grond, het aanleggen en/of verharderen van wegen en paden of parkeerplaatsen.

In een open gebied is opgaand houtgewas normaliter niet toegestaan. In een agrarisch gebied voor weidevogels is het behoud van de weiden van belang en een voedselbos past daar niet.

In een agrarisch gebied met cultuurhistorische waarde, aanduiding cultuurhistorisch waardevolle akker staat het behoud van de akker voorop en kan het planten van opgaand houtgewas met agrarische productiefunctie zonder vergunning niet zijn toegestaan. In een beekdal of in een waterbergingsgebied is het afhankelijk van wat het bestemmingsplan regelt. In de ene gemeente is het planten van opgaand houtgewas niet toegestaan, de andere gemeente regelt er niets over. In gebieden met archeologische waarden is het aanbrengen van beplanting of bos veelal niet toegestaan zonder omgevingsvergunning. In een agrarisch gebied voor struweelvogels kan een voedselbos een waardevolle toevoeging zijn. Ook in kleinschalige besloten cultuurlandschappen zullen voedselbossen niet zo gauw op problemen stuiten.

Voor meer informatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar de website van het Ministerie van infrastructuur en Waterstaat te raadplegen via: infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/

Naast de structuurvisie en het geldende bestemmingsplan, kunnen ook andere regels en beleidskaders een rol spelen op lokaal niveau. Denk daarbij aan de algemene plaatselijke verordening (APV) of specifieke gemeentelijke verordeningen.

7. Tot slot

De mogelijkheden om een voedselbos te realiseren worden grotendeels bepaald door de ruimte die het bestemmingsplan biedt. Dit is dan ook het belangrijkste vertrekpunt voor initiatiefnemers. Wat kan er wel en wat kan er niet binnen de huidige bestemming?

Als het ernaar uit ziet dat de mogelijkheden binnen de huidige bestemming beperkt zijn, is dat geen reden om direct te stoppen. Ook gemeenten moeten wennen aan het fenomeen voedselbos. De tip is dan ook om met een voorbeeld of concreet idee naar de gemeente te gaan en samen na te lopen wat de mogelijkheden zijn. Wanneer die hobbel is genomen, zal bezien moeten worden hoe het met de overige wet- en regelgeving op de verschillende niveaus zit. Binnen het KCNL Voedselbossen zijn diverse goede voorbeelden in zuid Nederland gedocumenteerd, die kunnen dienen als inspiratiebron. Dit is niet alleen voor initiatiefnemers, maar vooral ook voor gemeentelijke medewerkers en bestuurders. Ook zij zullen gemotiveerd moeten worden om voedselbos te zien als aanvulling en kans voor een vitaal platteland.

juni 2020